



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit

Veld, R.A. in 't

Citation

Veld, R. A. in 't. (2022, March 30). *Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

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

Hoofdstuk 6

Goed toezicht en modelvorming

1) Inleiding

Wanneer wordt gekeken naar het complexe geheel van het nalevingstoezicht (inclusief handhaving) komt onmiddellijk de vraag naar voren wanneer er kan worden gesproken van “goed” toezicht. Wat wordt er door het toezicht bereikt? Wordt de naleving daadwerkelijk bevorderd? Daarmee wordt de vraag gesteld hoe effectief het toezicht is. Maar tevens is het de vraag hoe efficiënt het toezicht wordt uitgevoerd en met welke mate van professionaliteit.

De termen effectiviteit en efficiëntie maken deel uit van het doelmatigheidsdenken zoals dat in de jaren ‘70 en ‘80 van de vorige eeuw eerst in de private sector maar later ook in de overheid vaste grond onder de voeten kreeg ten gevolge van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 4, par. 1).

Aan het eind van de jaren zeventig maakte het gedachtegoed van het neoliberalisme¹¹¹ een opmars (de Jong & Thomassen, 1992). In eerste instantie gold dit voor de Verenigde Staten van Amerika (USA) en het Verenigd Koninkrijk (UK) (Kickert, 1994). De regeringen Reagan¹¹² en Thatcher¹¹³ waren daarvan zowel het gevolg als de aanjager (Peters & Savoie, 1994). Later volgden ook de Europese landen, waaronder Nederland (Kickert, 2003). Het gedachtegoed behelsde begrippen als een kleinere overheid, minder overheidstaken, meer ruimte voor de markt en het bedrijfsleven, privatisering van overheidstaken, decentralisering, deregulering, globalisering, no-nonsense beleid, etc. (Bekke et al., 1995). Achterliggende oorzaken waarom dit gedachtegoed kon post vatten waren een afnemend vertrouwen in de legitimiteit van de publieke bureaucratie, een toenemend geloof in de voordelen van de markt en meer nadruk op efficiëntie en kostenbeheersing (Peters & Pierre, 2003). Ook werden managementvormen uit het bedrijfsleven in het overheidsapparaat geïntroduceerd. Internationaal staat deze beweging bekend onder de term “New Public Management (NPM)”. Omdat ook de economie wereldwijd in een recessie raakte moesten overheden bezuinigen en werden het verkleinen van de overheid (door te bezuinigen op het eigen apparaat) en het afstoten van taken ook om deze reden geïndiceerd (Hood, 1998; Savoie, 1994). Mede hierdoor won de NPM-beweging snel aan invloed en ontstond er een krachtige roep om een doelmatige (efficiënte) en doeltreffende (effectieve) bedrijfsvoering, ook in het openbaar bestuur (R. J. Anderson, Klaassen, & Maks, 2010). De belangrijkste kenmerken van NPM zijn: verschuiving van input en processen naar output en outcome, de hantering van expliciete standaarden en prestatie-indicatoren, verschuiving van grote, veelomvattende en hiërarchische organisatievormen naar gespecialiseerde, efficiënte platte en autonome structuren, het vervangen van formele, hiërarchische relaties door contracten, de toepassing van marktmechanismen voor de levering van publieke diensten en meer klantgerichtheid (N.B.: burgers heten voortaan klanten) en een vervaging van de grenzen tussen publiek en privaat (Pollitt & Bouckaert, 2011). Het overheidsapparaat leerde hierdoor het stellen van afrekenbare doelen en het definiëren en meten van prestaties (de Waal & Kerklaan, 2004) te internaliseren en toe te passen (Pestman, 2007). Het streven was om de overheidsstructuur zo slank en

¹¹¹ Neoliberalisme is een stroming die economisch liberalisme combineert met overheidsinvloeden en streeft naar een gereguleerde markt. Hiermee onderscheidt het neoliberalisme zich van het klassiek-liberalisme (dat minimale overheidsinvloed beoogt) en het socialisme (dat meer overheidsinvloed nastreeft).

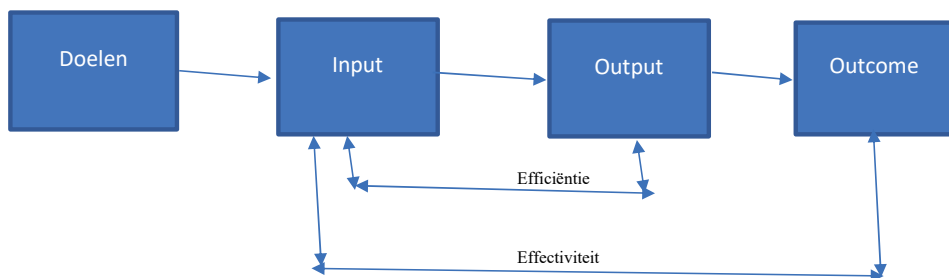
¹¹² Ronald Reagan was van 1981-1989 de 40^e President van de USA.

¹¹³ Margaret Thatcher was van 1979-1990 Prime-Minister van de UK.

gedecentraliseerd te maken, de uitvoering zo veel mogelijk te verzelfstandigen, te streven naar publiek-private samenwerking, te werken met contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, aanbestedingen en veilingen te introduceren, het personeel te richten op klantoriëntatie, te sturen op output en outcome i.p.v. op inputs en processen en het meten en kwantificeren van prestaties (Pollitt, van Thiel, & Homburg, 2007).

Aan het einde van de jaren negentig en het begin van de 21^e eeuw werden op een aantal terreinen de nadelen van de neoliberale aanpak zichtbaar en voelbaar en ontstonden er geluiden over het te ver doorgeschoten beleid en werden er correcties voorgesteld (R.A.W. Rhodes, 1996; R. A. W. Rhodes, 2016). De vraag is immers hoe transparantie, openheid, toegankelijkheid, integriteit en niet-discriminerende dienstverlening (van oudsher publieke waarden) te combineren zijn met resultaatgerichtheid, efficiëntie, effectiviteit en kostenbeheersing (de Waal & Kerklaan, 2004; Kettl, 1997; Kickert, 1997; Mayntz, 1999; Peters & Pierre, 1998, 2003; Stein, 2002). Men vond dat de overheid nu eenmaal geen bedrijf was en niet alleen zou moeten worden gekenmerkt door marktuitlegangspunten als efficiëntie en kostenbeheersing, maar dat ook elementen als waarden en normen, democratie, de publieke zaak en dienstbaarheid aan burgers van groot belang zijn (Bordewijk, 2005; Box, 1999; Dolmans, 2000; Eijlander & van Gestel, 2001; Lyall & Tait, 2005; Lynn, 2001; Lynn, Heinrich, & Hill, 2000; Olsen, 2006; Peters & Pierre, 2003).

NPM heeft het denken over en de toepassing van doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) en daarmee over het meten van prestaties fors gestimuleerd. Er bestaat echter weinig eenduidigheid over deze begrippen (Forbes, 1998; Haselbekke, 1997). Vaak wordt efficiëntie gerelateerd aan de verhouding tussen de input en de daarmee behaalde output, terwijl effectiviteit wordt gerelateerd aan de verhouding tussen de gestelde doelen en de door middel van het proces gerealiseerde outcome (Haselbekke, 1990; Verlet & Devos, 2008, 2010) (zie figuur 9). Het geheel wordt in samenhang gebracht wanneer het begrip “governance” wordt gedefinieerd als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbende stakeholders (Bossert, 2002; van Thiel, 2009; van Thiel & de Leeuw, 2009; Verlet & Devos, 2010).



Figuur 9 Context begrippen effectiviteit en efficiëntie. Bron: (R. J. Anderson et al., 2010)

De begrippen efficiëntie en effectiviteit dienen teneinde ze zinvol toe te kunnen passen significant, meetbaar en auditeerbaar te zijn (Verlet & Devos, 2010). Met name het meten van de effectiviteit is voor overheidsorganisaties lastig. Aan de inspanning van welke organisatie

zijn gevonden effecten eigenlijk toe te schrijven (Verlet & Devos, 2010)? De overheid is immers lang niet altijd de enige speler.

Helaas is in de praktijk prestatiemeting veelal gericht op de output, omdat die veel gemakkelijker te meten is dan de outcome (Dijkstra, 2008).

Voor het verder operationaliseren dient erop zoek te worden gegaan naar parameters en criteria of indicatoren. Deze liggen niet generiek vast, maar moeten worden gericht en geschikt gemaakt voor de behoeften van de specifieke organisatie. Er moet dus maatwerk worden geleverd. Met name de indicatoren die dienen om prestaties te meten kunnen in de tijd variëren, met name om bureaucratisering en het introduceren van perverse prikkels te voorkomen (Carter, Klein, & Day, 2002; J. A. de Bruijn, 2002; van Thiel, 2009).

Een en ander levert binnen de overheid nog wel methodologische problemen op. Indicatoren zijn vaak te eenvoudig om de complexe werkelijkheid goed te beschrijven, hetgeen soms leidt tot ondefinieerbaarheid en onvergelykbaarheid van de output. Het abstraheren van de output kan hiervan het gevolg zijn. Het draagvlak binnen de organisatie is hierbij van groot belang, hetgeen ook inspanningen kan kosten op het gebied van opleiding, informatisering en automatisering (J. R. Anderson & Klaassen, 2012; H. de Bruijn & van Helden, 2006; de Vries, 2010; Hatry, Gerhart, & Marshall, 1994; ter Bogt, 2008a, 2008b; ter Bogt & Van Helden, 2000; van der Knaap, 2006; van Helden, 1991).

Goede effecten van prestatiemetingen kunnen zijn het bevorderen van de productiviteit en de legitimiteit, het zijn van een lerende organisatie en het produceren van intelligente informatie. Het kan echter ook leiden tot een aantal perverse prikkels zoals het spelen van spelletjes, strategisch handelen, papieren productie, verlies van professionaliteit, bureaucratisering en het hebben van instrumentatie voor managers in plaats van voor professionals (H. de Bruijn & van Helden, 2006; Lowe & Wilson, 2017).

Geconstateerd moet worden dat er in de afgelopen decennia veel wetenschappelijke belangstelling voor het functioneren van de overheid in doelmatigheidstermen is geweest, maar dat dit vooralsnog niet heeft geleid tot baanbrekende inzichten, er relatief weinig informatie voorhanden is over de praktijk en er binnen diverse overheidsorganisaties nog steeds weinig aandacht is voor methodisch werken (van Grunsven, 2018). Veel organisaties doen iets aan prestatiemetingen, maar over het algemeen is het effect zeer beperkt. Slechts door een voortdurende inzet en inspanning van het management kunnen betere effecten worden bereikt (Gerrish, 2016).

In deze dissertatie wordt ten aanzien van effectiviteit, efficiëntie (en professionaliteit) gezocht naar parameters en indicatoren die in het vervolg op het bovenstaande invulling kunnen geven aan de vraag wat “goed” toezicht bij het nalevingstoezicht van de overheid is. Met de beantwoording van deze vraag hebben velen zich beziggehouden. Diverse adviesorganen, commissies en onderzoekers hebben zich uitgesproken over effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit van het toezicht. Verder heeft de overheid, die door middel van wetgeving, beleid en toezicht sturing op de maatschappij uitoefent, gedefinieerd wat zij “goed” toezicht vindt in de Kaderstellende visie op Toezicht (KvoT). In het verlengde daarvan heeft de Inspectieraad (de verzamelde IG’s van de Rijksinspecties) een verdere uitwerking van deze KvoT neergelegd.

Wat opvalt aan de beantwoording van de vraag wat “goed toezicht” is is dat allen deze vraag vrijwel zonder uitzondering beantwoorden met een beschrijving van randvoorwaardelijke en procesmatige elementen van het toezicht (Aelen, 2015). Deze elementen zouden dan de naleving van de wet- en regelgeving door de onder toezicht gestelden moeten bevorderen. Het

geheel gaat dan verder uit van de aanname dat de naleving van wet- en regelgeving inderdaad leidt tot het in de praktijk bereiken van de doelstellingen van het beleid. In deze dissertatie wordt deze aanname niet verder onderzocht.

2) *Effectiviteit*

Over de effectiviteit van het (nalevings)toezicht zoals dat door de overheid wordt uitgevoerd zijn weinig harde gegevens beschikbaar (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Zoals in de inleiding al is vermeld is er wel veel gediscussieerd en geschreven over de randvoorwaardelijke en procesmatige elementen die voor de effectiviteit van belang zijn. De belangrijkste aspecten daarvan worden hieronder beschreven. Een belangrijk deel daarvan is ontleend aan de onderzoeken op dit terrein zoals die door de Algemene Rekenkamer zijn uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 1998, 2002, 2005, 2008, 2011).

Toezichthouders moeten niet de waan van de dag of de politiek volgen, maar op consistente wijze en onverstoorbaar de normen bewaken met het oog op de borging van publieke belangen. Deze publieke belangen moeten daarbij meer centraal worden gesteld (Inspectieraad, 2019a; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Er moet dus mede daarop gericht een herkenbaar, weloverwogen en houvast biedend toezichtsbeleid zijn, dat wordt geëxpliciteerd (opdat toezichthouders op resultaten kunnen worden afgerekend) en anderen hieruit lering kunnen trekken en er geen verkeerde verwachtingen worden gewekt. Dit toezichtsbeleid moet sceptisch, volledig en proactief zijn en zoveel mogelijk gebruik maken van nieuwe inzichten (Vinals & Fiechter, 2010).

Als onderdeel en uitgangspunt van dit toezichtsbeleid dient allereerst het nalevingsniveau in de sector te worden vastgesteld, mede aan de hand van een registratie van de objecten van toezicht (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Dit moet worden afgezet tegen het gewenste nalevingsniveau en dan dient de vraag te worden beantwoord wat te doen bij verschillen tussen vastgesteld en gewenst niveau. Na prioritering en selectie, bijvoorbeeld aan de hand van een risicoanalyse volgen hieruit de noodzakelijke toezichtsinzet, het werkpakket en een werkplan (Ruimschotel, 2014). Dit geheel dient te worden geëxpliciteerd en kan daarmee dienen als informatie ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid en ten behoeve van publieke verantwoording (Ruimschotel, 2014).

De beïnvloeding van bedrijven zal succesvoller zijn naarmate het toezicht is gestoeld op een gedegen kennis van aard en achterliggende motieven van het naleefgedrag van de onder toezicht gestelde sector (Huisman & Beukelman, 2007; Vinals & Fiechter, 2010). Deze kennis laat soms te wensen over en dient te worden verbeterd. In de praktijk komt het nog veelvuldig voor dat de hierboven beschreven aspecten van het toezichtsbeleid hetzij ontbreken of niet zijn geëxpliciteerd. Het berusten in een ontoereikende naleving staat in de weg van een verwerkelijking van de democratisch vastgelegde uitgangspunten. Zonder normconform gedrag is maatschappelijke cohesie ondenkbaar (Michiels & Muller, 2006; Ministerie van Justitie, 2000).

Goed toezicht dient gericht te zijn op het behalen van het gewenste resultaat. Het is goed om hierbij onderscheid te maken tussen verschillende vormen van resultaat. Gekeken kan worden naar de bereikte “output”, dat wil bijvoorbeeld zeggen het aantal verrichte toezichtsbezoeken, inspecties, rapportages, opgelegde sancties, ed. Hoewel dit een nuttig sturingsinstrument is kan hiermee nog geen enkele uitspraak worden gedaan over het bereikte resultaat. Hiertoe moet worden gekeken naar de bereikte “outcome”, namelijk het bereikte nalevingsniveau in

de sector of per bedrijf, mede afgezet tegen het vooraf vastgestelde nalevingsniveau en het beleidsmatig geformuleerde gewenste nalevingsniveau. De achterliggende veronderstelling is hierbij natuurlijk dat naleving leidt tot het gewenste maatschappelijke effect. Op de vraag of nalevingstoezicht ook echt tot het gewenste resultaat leidt is geen eenduidig antwoord mogelijk. Enige scepsis is hierbij op zijn plaats (Mertens, 2011). Opvallend is dat in de praktijk door toezichthouders vaak wordt volstaan met de weergave van “output” gegevens (Inspectieraad, 2012; Robben, 2010).

Het meten van de echte effectiviteit is vaak moeilijk en kent veel methodologische problemen (Shadish, Cook, & Campbell, 2002). Het leggen van een causale relatie tussen de toezichtsinspanningen en de feitelijke ontwikkelingen in het toezichtsdomein is vaak lastig. Gevalideerde 0-metingen, die de toestand in het toezichtsdomein beschrijven, zonder dat er sprake is van uitgevoerd toezicht zijn immers niet voorhanden. Hierdoor is er meestal wel informatie over de “output”, maar niet over outcome. De verstrekte informatie heeft dus maar een beperkte informatiewaarde. Het geeft geen inzicht in de effectiviteit en er kunnen ook geen trends uit worden afgeleid (Blommaert & Mathijssen, 2016; Mertens, 2011; van Meyenfeldt, Schrijvershof, & Wilms, 2008). Door de gezamenlijke toezichthouders is er daarom een programma gestart om te komen tot een leidraad over effectmeting (Inspectieraad, 2005). Bij een evaluatie in 2012 werd echter geconstateerd dat hoewel toezichthouders over het algemeen positief staan ten opzichte van effectmetingen het instrument in de praktijk nog nauwelijks werd gebruikt (Inspectieraad, 2012; Robben, 2011).

Bij goed toezicht hoort natuurlijk ook het rapporteren van de bereikte resultaten en daarmee verantwoording afleggen aan de bestuurlijk verantwoordelijken, de onder toezicht gestelden en aan de maatschappij (Ruimschotel, 2014). Dit laat in de praktijk vaak zeer te wensen over (Robben, 2010). Dit leidt ertoe dat er nauwelijks informatie beschikbaar is over de effecten van het uitgevoerde toezicht en hiermee gaat ook het inzicht in de maatschappelijke waarde van het toezicht verloren. Hiermee staat de legitimiteit van het toezicht op het spel (Bovens, 2005; Welp, 2012).

Een meer cynische verklaring voor het ontbreken van adequate effectrapportages is, dat behalve dat het moeilijk is, dat toezichthouders zich liever niet kwetsbaar opstellen en daarmee kritiek op hun functioneren willen vermijden (van der Knaap, 2006; Welp, 2012; Winter, 2012). Toezichthouders staan immers onder druk van het ingezette beleid van de terugtrekkende overheid en de discussies over het terugdringen van de toezichtslast.

Een goede effectrapportage is niet alleen van belang voor het afleggen van verantwoording, maar ook om het toezichtsbeleid voortdurend te ijken en aan te passen. Dit moet immers gebaseerd zijn op goed onderbouwde en gevalideerde kennis over de stand van zaken in de sector en/of op empirisch bewijs. Een goede effectrapportage draagt zo bij aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het toezicht en het krijgen van inzicht in de effectiviteit er van (Winter & De Ridder, 2010).

Goed toezicht zou ook de zelfwerkzaamheid van de onder toezicht gestelden moeten bevorderen. Preventie is immers te prefereren boven het door middel van toezicht en handhaving correctief optreden. Het eigen, private toezicht door de onder toezicht gestelde kan een substantiële bijdrage leveren aan het nalevingsniveau. Het kan overigens het overheidstoezicht nooit geheel vervangen, aangezien het politiek verantwoordelijk bestuur altijd eindverantwoordelijk blijft (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998).

Zoals al in een vorig hoofdstuk werd aangegeven (zie hoofdstuk 5, paragraaf 8) hanteren toezichthouders teneinde slagvaardig te zijn uiteenlopende handavingsstijlen. Enerzijds de toezichthouders die willen helpen en ondersteunen (de consultantrol) en anderzijds de toezichthouders die strenger zijn en direct sancties willen opleggen (de politieagentrol). Tenslotte zijn weer anderen die vinden dat handhavers afhankelijk van de situatie moeten

kunnen schakelen tussen de diverse stijlen en zo het meest effectief kunnen zijn. Deze stijl wordt geduid met de term “flexibele beantwoording”. Er ontbreken harde en algemeen valide bewijzen over welke stijl het meest effectief is. De keuze kan dan ook niet anders zijn dan voor een situationeel bepaalde stijl, ingegeven door de ervaring en professionaliteit van de handhaver.

Rijksinspecties die zich bezighouden met nalevingstoezicht staan onder leiding van een IG. Zij hebben de status van een dienst binnen het departement of van een agentschap. Deze status is verder niet van invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid. Tenzij internationale verplichtingen op bepaalde marktposities dat vereisen hebben Rijksinspecties niet de status van een ZBO (waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid veel kleiner is). De IG opereert direct onder de Secretaris-Generaal (SG) van het departement en de Rijksinspectie ressorteert daarmee direct onder de Minister. De Minister kan de Rijksinspectie aanwijzingen geven¹¹⁴. De IG maakt onderdeel uit van de Bestuursraad van het departement, hoewel onder invloed van de discussie over de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties een enkele IG onlangs heeft besloten geen deel van deze Bestuursraad meer te willen uitmaken.

Rijksinspecties opereren dus in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001). Het is van belang dat ondanks deze ministeriële verantwoordelijkheid en de aanwijzingen die daaruit kunnen voortvloeien de toezichthouder een zo onafhankelijk mogelijke positie heeft, waarbij er dus een scheiding is tussen beleid (uitvoering; normstelling) enerzijds en toezicht anderzijds (Ruimschotel, 2014). De mate waarin dit gebeurt loopt nogal uiteen (Aelen, 2015; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Biezeveld, 2010; Biezeveld & Stoove, 2011; Blommaert & Mathijssen, 2016). Hoewel menskracht en middelen door anderen worden vastgesteld dient de toezichthouder bij het vaststellen van het toezichtsbeleid, het werkplan, de risicoanalyse en de rapportages over haar bevindingen volstrekt autonoom te zijn (Ale & Mertens, 2012; Algemene Rekenkamer, 1998, 2005) en dus te opereren onafhankelijk van de politieke waaier van de dag. De Minister mag niet treden in het feitelijke onderzoek door de toezichthouder, de toezichthouder dient zo hoog mogelijk in de departementale organisatie te zijn opgehangen. Eenzelfde beeld dient er te bestaan voor de regionale toezichthouders ten opzichte van de provinciale en/of regionale bestuurders, hoewel de formele posities hier volledig anders zijn. De provinciale en/of regionale bestuurders zijn immers eigenaar, financier en opdrachtgever van de regionale toezichthouders, die in mandaat taken namens hen uitvoeren (Ale & Mertens, 2012). Wel zijn het regionale beleid en uitvoering enerzijds en het regionale toezicht in de OD'en gescheiden (bijvoorbeeld vergunningverlening en toezicht op de naleving van de vergunning) (Ministerie van Justitie, 2000).

Net als van de zijde van bestuurders en van het beleid mag er natuurlijk ook geen invloed op de toezichthouder kunnen worden uitgeoefend door de onder toezicht gestelden (Six, 2010). Een toezichthouder die niet onafhankelijk het publieke belang behartigt, behartigt mogelijk een politiek of sectoraal belang en is daarmee per definitie minder efficiënt (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018b).

3) *Efficiëntie*

Goed toezicht moet behalve effectief ook efficiënt zijn. Naast het adagium “willen optreden” moet er ook aandacht besteed worden aan het adagium “kunnen optreden”. Voorwaarden daarvoor zijn dat de toezichthouder adequaat met andere toezichthouders samenwerkt, transparant is naar alle partijen en goed is georganiseerd, opdat zo efficiënt met (beperkte)

¹¹⁴ Regeling tot vaststelling van de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, 30-09-2015, 315041, Staatscourant, 2015, 33574

menskracht en middelen wordt omgegaan. Belangrijke bijdragen over deze aspecten kunnen worden gevonden in: (2e Kamer, 2001, 2005a; Mertens, 2008, 2010, 2011; Vinals & Fiechter, 2010).

Onafhankelijkheid betekent overigens niet, dat een toezichthouder niet met andere partijen kan samenwerken. Met name de samenwerking met andere toezichthouders kan van essentieel belang zijn (Ministerie van Justitie, 2000; OECD, 2014). Met name de uitwisseling van toezichtsgegevens kan natuurlijk de kwaliteit van het toezicht alleen maar ten goede komen. Ook kan men ten aanzien van methoden, procedures, ICT en het afleggen van verantwoordelijkheid van elkaar leren. Dit voorkomt enerzijds dubbel werk en aan de andere kant het bestaan van “witte vlekken” (plekken waar geen toezicht plaatsvindt) (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001). In bepaalde vormen van coördinatiewetgeving is de samenwerking tussen toezichthouders zelfs wettelijk vastgelegd.

In de praktijk blijkt echter dat samenwerking niet altijd vanzelfsprekend is (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Als beperkende factoren worden vaak genoemd het bestaan van uiteenlopende toezichts- en handhavingsstijlen en van opvattingen over het gedoogbeleid (Algemene Rekenkamer, 2002). Onder toezicht gestelden klagen vaak over de grote aantallen toezichthouders die over de vloer komen en die ook nog eens vaak dezelfde of vergelijkbare informatie opvragen. Samenwerking en uitwisseling tussen toezichthouders is hier dus geboden.

Een verdergaande vorm van samenwerking is fusie van diensten (zowel op Rijksniveau als op regionaal niveau) teneinde te komen tot vermindering van de versnippering en de fragmentatie van het toezicht (Ale & Mertens, 2012; Biezeveld & Stooze, 2011; van Wingerde & Huisman, 2010). Een bijkomend effect is dat ook de bestuurlijke drukte hiermee vermindert (Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005).

Goed toezicht is ook gebaat bij een grote mate van transparantie van de toezichthouder. Keuzes die toezichthouders maken (vastleggen nalevingsniveaus, handhavingsniveaus, prioriteiten, gedoogbeleid, etc.) blijven vaak nog te impliciet (Algemene Rekenkamer, 2005). Het oordeel van een toezichthouder moet in principe openbaar zijn. Dit wordt ook wel het transparantiebeginsel genoemd. Dit ten behoeve van het bestuur, het parlement, de onder toezicht gestelden, de samenleving. De openbaarmaking van toezichtsrapportages vormt een belangrijke pijler in de democratische legitimiteit van het toezicht (Blommaert & Mathijssen, 2016).

Voor efficiënt toezicht is het natuurlijk ook nodig dat toezichthouders voortkomen uit een goed georganiseerde dienst. Dit dient ertoe om de geformuleerde strategie ook echt om te kunnen zetten in het dagelijks handelen. Het bestaan van adequate procesbeschrijvingen (vaststellen nalevings- en handhavingstekorten en risico's, vaststellen gewenste niveaus, opstellen handhavingsbeleid en handhavingsprogramma, vastleggen uitvoering, toetsing van de uitvoering en eventuele bijstelling daarvan) is hiervoor wel een voorwaarde (Michiels & Muller, 2006)¹¹⁵. Vaak wordt een toezichtscyclus, bestaande uit analyse, prioritering,

¹¹⁵ Het geheel van procesbeschrijvingen, procedures, werkinstructies, bewaking daarvan, interne auditing, toetsing en eventueel bijstelling van de uitvoering, vastleggen van afspraken, vastleggen van verantwoordelijkheden, meten van resultaten, etc. om te komen tot een kwalitatief goede organisatie wordt vaak samengebracht in een kwaliteitszorgsysteem of kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Een KMS laat zich als volgt definiëren: de verzameling van alle activiteiten en afspraken die zorgen voor het constant leveren en verbeteren van de kwaliteit, waarbij kwaliteit wordt gedefinieerd als het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde en vanzelfsprekende behoeften. Continue verbetering is de essentie van kwaliteitszorg (Kaynak, 2003). Soms wordt een dergelijk systeem gecombineerd met een arbozorgsysteem en/of een milieuzorgsysteem. Een KMS geeft structuur aan een organisatie met de focus op effectiviteit en efficiëntie van de geleverde arbeid (Frijs, 2009). Een KMS kan desgewenst ook worden gecertificeerd (bijvoorbeeld tegen de ISO-9001 norm) teneinde ook een externe

strategie, uitvoering, evaluatie gedefinieerd (Ruimschotel, 2014). Het spreekt voor zich dat een toezichthoudende dienst van voldoende omvang dient te zijn en over voldoende middelen dient te kunnen beschikken om haar taken effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren (Ale & Mertens, 2012; Algemene Rekenkamer, 2005; Ministerie van Justitie, 2000).

4) *Professionaliteit*

Toezicht is pas dan overtuigend mogelijk wanneer de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouders niet ter discussie staan. Belangrijke bijdragen hierover kunnen worden gevonden in: (Ale & Mertens, 2012; Mertens, 2006, 2008, 2011).

Er dient permanent te worden geïnvesteerd in opleiding en professionaliteit van nieuwe en “zittende” toezichthouders (Eijlander et al., 2002). Professioneel toezicht bestaat niet uit het afvinken van lijstjes, maar in het realiseren van een meerwaarde in het uitleggen van normering, het delen van kennis, het bevorderen van een duurzame naleving en het hanteren van een flexibele handavingsstijl (Versluis, 2003). De toezichthouders dienen inhoudelijk gespecialiseerd te zijn in de onder toezicht gestelde sector (Markttoezichthoudersberaad (ACM, 2014). Er dient dus een specifiek opleidingsprogramma voor toezichthouders te bestaan (Algemene Rekenkamer, 2005; Michiels & Muller, 2006). Ook een adequaat bij- en nascholingsprogramma hoort hierbij (Ministerie van Justitie, 2000).

Overigens is deze vorm van specialistische deskundigheid onder de werkzame bevolking slechts in beperkte mate aanwezig, hetgeen de optie om dit in zo weinig mogelijk verschillende organisaties te organiseren van belang maakt (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; Commissie Herziening Handavingsstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008). Bij dit alles zijn kennisdatabanken, bibliothecaire voorzieningen en goede ICT van groot belang (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Van belang is verder dat er een goede juridische ondersteuning voor de toezichthouders bestaat (Blomberg, 2000).

Van toezichthouders mag worden verwacht dat zij over de vaardigheden beschikken om succesvol toezicht te kunnen houden: Overtuigingskracht, zelfstandige oordeelsvorming, onafhankelijkheid, omgevingsbewustzijn en recht op het doel afgaan. Toezichthouders dienen flexibel, integer, dienstbaar, plichtsgetrouw, tijdig en voorspelbaar te zijn (2e Kamer, 2005a; Ruimschotel, 2014; Six, 2010).

toetsing te introduceren. Als voordelen van een dergelijk systeem worden vaak een grotere betrokkenheid en motivatie van het personeel bij de kwaliteit van de uitvoering, het hebben van goede en adequate processen die tot meer kwaliteit van het eindproduct leiden, een efficiëntere bedrijfsvoering, kostenbesparingen, een betere structuur in de organisatie, grotere uniformiteit, gemakkelijkere administratie, bewustwording, overzicht, duidelijkheid, een continue verbeteringslag in de werkwijzen en een effectievere sturing door het management genoemd (van der Lans et al., 2001; Wennemers, 2014). Succesvolle organisaties hebben altijd een KMS, ook al noemen ze dat lang niet altijd zo. Zonder KMS kan een organisatie op den duur niet succesvol zijn. Ook uit kosten oogpunt levert een KMS meer op dan het kost (W. Zijlstra, 2010). Er worden echter ook nadelen genoemd, zoals het mogelijk creëren van een papiermolog, het optuigen van een bureaucratische organisatie en het vormen van een blok aan het been (W. Zijlstra, 2015). Bij het vermijden van deze nadelen en het realiseren van een succesvolle implementatie van een KMS zijn de absolute steun van het management, de betrokkenheid van het personeel en een zorgvuldige introductie absolute voorwaarden (Willems, 2001). In het kader van deze dissertatie is het goed te melden dat de Wet Veiligheidsregio's het hebben van een KMS verplicht heeft gesteld aan de besturen van de VR's (zie hoofdstuk 3, paragraaf 7) (van Rijbroek, 2012; Willems, 2001).

Het bovenstaande overziende ligt het voor de hand het KMS als criterium in het conceptueel model op te nemen.

5) *De kaderstellende visie op toezicht*

De overheid heeft zowel in 2001 als in 2005 aangegeven wat zij verstaat onder goed toezicht in stukken die bekend zijn onder de naam “Kaderstellende Visie op Toezicht” (2e Kamer, 2001, 2005a; Ministerie BZK, 2005). Deze stukken zijn gebaseerd op eerder verschenen rapporten (Algemene Rekenkamer, 1998; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Ambtelijke Commissie Toezicht II (Commissie Sint), 2005) en op opvattingen van experts. In de kaderstellende visie op toezicht van 2005 werden zes aspecten genoemd waaraan goed toezicht zou moeten voldoen. Goed toezicht is:

- Selectief (geen toezicht houden als doelstelling op een andere wijze in de samenleving kan worden bereikt);
- Slagvaardig (toezicht is effectief; zacht waar het kan, hard waar het moet);
- Samenwerkend (de toezichtslast dient te worden beperkt door goede samenwerking tussen verschillende toezichthouders);
- Onafhankelijk (valt wel onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar verder inhoudelijk en materieel onafhankelijk en kan als zodanig naar buiten treden);
- Transparant (toezicht dient haar handelen goed uit te leggen; keuzes dienen inzichtelijk te zijn voor het (politiek) bestuur, de onder toezicht gestelden en de gehele samenleving);
- Professioneel (toezichthouders dienen flexibel en integer te zijn en dienen hun deskundigheid, efficiëntie en effectiviteit voortdurend verder te ontwikkelen).

Gezien de forse bezuinigingen die door de overheid op de toezichthoudende diensten zijn doorgevoerd (Ale, 2003b; Algemene Rekenkamer, 2013) (waardoor het de vraag is of er voldoende slagvaardig en professioneel kan worden geopereerd), de positionering van belangrijke Rijksinspectiediensten binnen de departementen (waardoor de onafhankelijkheid niet te allen tijde is gegarandeerd) (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Mertens, 2011) en het terughoudende beleid in openbaarmaking van toezichtsresultaten (waardoor transparantie niet altijd wordt bereikt en het vertrouwen in de overheid wordt geschaad) (Grimmelikhuijsen et al., 2020) is het de vraag of de overheid zich wel aan haar eigen visie op goed toezicht houdt (Eijlander & van Gestel, 2001; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Er is sprake van een fundamentele ambivalentie en spanning tussen de gewenste onafhankelijkheid van het toezicht en het feit dat de overheid vindt dat het toezicht stuurbaar moet zijn vanuit beleid en politiek, vanuit departementen en moet worden uitgevoerd onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ambivalentie wordt in de Kaderstellende Visie op Toezicht gemaskeerd en niet geëxpliciteerd (Ruimschotel, 2014).

Andere bronnen geven in lijn met deze Kaderstellende Visie op Toezicht soortgelijke aspecten voor goed toezicht aan (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; OECD, 2014).

6) *De toekomstvisie van de Rijksinspecties*

De gezamenlijke Inspecteurs-Generaal (IG's) van de Rijksinspecties, verenigd in de Inspectieraad, hebben een visie op goed toezicht neergelegd en hebben daarbij voornamelijk gekeken naar welke eisen er aan toezicht moeten worden gesteld wil de inrichting en

uitvoering van het toezicht toekomstbestendig zijn (Inspectieraad, 2016, 2017b, 2018, 2019a, 2019b). Deze visie laat zich als volgt samenvatten: Toekomstbestendig goed toezicht

- Stelt het publieke belang centraal;
- Zet in op een signalerende en agenderende rol;
- Treedt actief en transparant naar buiten;
- Is professioneel en
- Heeft een goed verankerde onafhankelijke positie.

7) Conceptueel model goed toezicht

Op basis van achterliggende theorie zoals verwoord in de hoofdstukken 5 en 6 en op basis van de empirische parameters ten aanzien van “goed” toezicht zoals verwoord in de paragrafen 2, 3, 4, 5 en 6 van dit hoofdstuk zijn de parameters en criteria die van belang zijn voor toezichthoudende overheidsorganisaties zijn en daarmee voor een goede invulling van het toezicht gedestilleerd en ondergebracht in een conceptueel model (zie tabel 3).

Goed toezicht is:	Parameters	Criteria
Effectief	Werkt vanuit geëxpliciteerd beleid	• Stelt publiek belang voorop • Meet nalevingsniveaus en formuleert gewenst niveau • Bepaalt toezichtsinzet aan de hand van risicoanalyses • neemt signalerende en agenderende rol
	Is gericht op behalen resultaat	• Is slagvaardig (hard waar het moet, zacht waar het kan) • Bevordert zelfwerkzaamheid (proactief handelen)
	Legt verantwoordelijkheid af	• Meet effecten (output, outcome, maatschappelijk effect) en legt daarmee uit wat er gedaan is
	Is onafhankelijk	• Is onafhankelijk zowel t.a.v. bestuur/beleid als t.a.v. sector
Efficiënt	Werkt samen	• Wisselt gegevens uit, deelt kennis en investeert in de samenwerking met de andere toezichthouders • Verkent samenvoeging (vermindert fragmentatie, bestuurlijke drukte)
	Is transparant	• Openbaart rapportages
	Is goed georganiseerd	• Heeft een kwaliteitsmanagementsysteem • Is van voldoende omvang en heeft voldoende middelen
Professioneel	Heeft competent personeel	• Stelt adequate instroomeisen aan nieuwe inspecteurs • Heeft een gedegen opleidingsprogramma gericht op specifieke kennis en vaardigheden • Heeft een bij- en nascholingsprogramma

Tabel 3 Conceptueel model voor goed toezicht¹¹⁶

¹¹⁶ Deze tabel is opgesteld conform de bevindingen, zoals gedaan in hoofdstukken 5 en 6. Bij de indeling en rubricering is gebruik gemaakt van (Markttoezichthoudersberaad (ACM, 2014).

8) Operationalisering

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zijn de geselecteerde diensten (cases) aan de hand van documentenonderzoek en semigestructureerde interviews langs de lijnen van het bovenstaande model en de daarin aangegeven criteria onderzocht. Daarbij zijn de volgende zaken van belang:

- In alle onderzochte cases maakt het Brzo-toezicht slechts een specifiek en een klein tot zeer klein onderdeel uit van het totale takenpakket van de betreffende dienst. Binnen de diensten is het Brzo-toezicht bijvoorbeeld ondergebracht in een vakgroep of (een gedeelte van) een afdeling. Het Brzo-toezicht wordt in de onderzochte cases uitgeoefend door inspecteurs die deze taak hetzij fulltime, hetzij parttime uitvoeren. Het aantal inspecteurs die belast zijn met deze taak varieert van enkele tientallen (ISZW) tot slechts enkelen (VR ZHZ en VR AA).
- Het Brzo-toezicht maakt onderdeel uit van de totale organisatie van de betreffende dienst, maar kent een sterke oriëntatie op de wettelijk voorgeschreven samenwerking en het opgerichte samenwerkingsverband BRZO+ met alle gezamenlijke werkwijzen, procedures, methoden, rapportages, etc. Ten aanzien van de criteria uit het conceptueel model betekent dit dat een aantal criteria, zoals het dienen van het publiek belang, het leveren van een adequate toezichtsinzet, het aannemen van een signalerende en agenderende rol, het innemen van een onafhankelijke positie, het hebben van een kwaliteitsmanagementsysteem, het kunnen beschikken over voldoende mensen en middelen en het hebben van programma's voor opleidingen, bij- en nascholing en het bijbrengen van vaardigheden voornamelijk zullen worden ingevuld in het kader van de betreffende dienst. Anderzijds zullen criteria als het meten en bevorderen van nalevingsniveaus, het uitvoeren van risicoanalyses, het beïnvloeden van het gedrag van de onder toezicht gestelden, het bevorderen van zelfwerkzaamheid, het meten en evalueren van effecten, het bevorderen van een goede samenwerking, het bevorderen van transparantie, het bevorderen van specifieke kennis en het slagvaardig optreden voornamelijk worden bepaald door de afspraken in het BRZO+. Alvorens de onderzoeksresultaten in de diverse cases te beschrijven is er daarom hoofdstuk 7 ingevoegd. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van structuur, positie en doelstelling van het BRZO+ alsmede van de gezamenlijke invulling van de hierboven genoemde criteria gegeven. Dit voorkomt dat er een aantal beschrijvingen in de teksten over de cases iedere keer moeten worden herhaald.
- Voor het onderzoek zijn ten aanzien van iedere dienst (casus) de relevante rapporten zowel uit openbare bronnen als die aangeleverd door de dienst zelf verzameld en geanalyseerd op verwijzingen naar de te onderzoeken criteria uit het conceptueel model. Dit is uitgevoerd aan de hand van een gestructureerde lijst (zie bijlage 2). In bijlage 4 zijn de onderzochte rapporten vermeld.
- Ook zijn bij iedere dienst (casus) directbetrokkenen (zowel Brzo-inspecteurs als managers van verschillende niveaus) geselecteerd om aan de hand van gestructureerde lijsten (zie bijlage 3) te worden geïnterviewd. Bij de selectie is gestreefd naar een zo goed mogelijke vertegenwoordiging van de diverse geledingen. De interviews duurden gemiddeld 75 minuten, werden opgenomen, getranscribeerd en gearchiveerd. In bijlage 5 zijn namen en functies van de geïnterviewden vermeld. Met alle geïnterviewden is voor aanvang van het interview afgesproken dat er weliswaar een lijst met namen en functies als bijlage zou worden opgenomen, maar dat de weergave

van hetgeen in de interviews door hen zou worden gezegd niet tot de identiteit van de geïnterviewde zou kunnen worden herleid (dit om een zo veilig mogelijke sfeer te scheppen en daarmee zo veel mogelijk informatie te kunnen genereren). Bij de weergave van de resultaten is mede hierom geen onderscheid gemaakt tussen inspecteurs en managers. Ook inhoudelijk was hier geen reden voor, omdat zij geen wezenlijk andere informatie verstrekten, maar elkaar aanvulden. Nadere informatie over data wanneer en omstandigheden waaronder de interviews werden gehouden kan gevonden worden in bijlage 5.

- De bevindingen uit de documentenanalyses en de interviews zijn per dienst (casus) aan de hand van de criteria beschreven (zie hoofdstukken 8, 9, 10, 11 en 12). In hoofdstuk 13 is een beschrijving van de belangrijkste bevindingen gegeven, waarbij ook per criterium de vijf cases met elkaar zijn vergeleken.

9) *Resumé*

Goed toezicht is effectief, efficiënt en wordt uitgevoerd door professioneel personeel. Deze begrippen kunnen verder worden geduid aan de hand van een aantal randvoorwaardelijke en procesmatige aspecten.

De termen effectiviteit en efficiëntie maken deel uit van het doelmatigheidsdenken zoals dat in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw eerst in de private sector maar later ook in de overheid vaste grond onder de voeten kreeg ten gevolge van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 4, par. 1). Dientengevolge werden managementvormen uit het bedrijfsleven in het overheidsapparaat geïntroduceerd. Internationaal staat deze beweging bekend onder de term "New Public Management (NPM)". De belangrijkste kenmerken van NPM zijn: verschuiving van input en processen naar output en outcome, de hantering van expliciete standaarden en prestatie-indicatoren, verschuiving van grote, veelomvattende en hiërarchische organisatievormen naar gespecialiseerde, efficiënte platte en autonome structuren, het vervangen van formele, hiërarchische relaties door contracten, de toepassing van marktmechanismen voor de levering van publieke diensten en meer klantgerichtheid (N.B.: burgers heten voortaan klanten) en een vervaging van de grenzen tussen publiek en privaat. Het overheidsapparaat leerde hierdoor het stellen van afrekenbare doelen en het definiëren en meten van prestaties te internaliseren en toe te passen.

NPM heeft het denken over en de toepassing van doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) en daarmee over het meten van prestaties fors gestimuleerd. Er bestaat echter weinig eenduidigheid over deze begrippen. Vaak wordt efficiëntie gerelateerd aan de verhouding tussen de input en de daarmee behaalde output, terwijl effectiviteit wordt gerelateerd aan de verhouding tussen de gestelde doelen en de door middel van het proces gerealiseerde outcome.

Voor het verder operationaliseren van deze begrippen dient erop zoek te worden gegaan naar parameters en criteria of indicatoren. Deze liggen niet generiek vast, maar moeten worden gericht en geschikt gemaakt voor de behoeften van de specifieke organisatie. In deze dissertatie wordt ten aanzien van effectiviteit, efficiëntie (en professionaliteit) gezocht naar parameters en indicatoren die in het vervolg op het bovenstaande invulling kunnen geven aan de vraag wat "goed" toezicht bij het nalevingstoezicht van de overheid is.

Zo is effectiviteit nader te definiëren aan de hand van aspecten als het hebben van een geëxpliciteerd toezichtsbeleid, waarbij aan de hand van de vaststelling van het

nalevingsniveau, het handhavingsniveau en de gewenste niveaus op basis van een risicoanalyse (selectiviteit) de toezichtsinzet en het werkpakket worden vastgesteld. Dit alles op basis van een gedegen kennis van de onder toezicht gestelde sector. Het toezicht dient gericht te zijn op het behalen van het gewenste resultaat (slagvaardigheid), waarbij onder resultaat kan worden verstaan de gerealiseerde toezichts- en handhavingsinzet (output), het bereikte nalevingsniveau (outcome) en in het verlengde hiervan het maatschappelijk effect. Een belangrijk onderdeel vormt de handhavingsstijl van de toezichthouder. Handhavers moeten afhankelijk van de situatie kunnen schakelen tussen diverse stijlen om zo het meest effectief kunnen zijn. Er ontbreken harde en algemeen valide bewijzen over welke stijl het meest effectief is. De keuze kan dan ook niet anders zijn dan voor een situationeel bepaalde stijl, ingegeven door de ervaring en professionaliteit van de handhaver.

Verder dient de toezichthouder verantwoording af te leggen aan het bestuur, het parlement, de onder toezicht gestelden en de maatschappij door het doen van effectmetingen en het rapporteren hierover. Tevens zou het toezicht er op gericht moeten zijn om de zelfwerkzaamheid van de sector te stimuleren en tenslotte dient de toezichthouder een onafhankelijke positie te hebben.

Efficiënt optreden is nader te definiëren aan de hand van aspecten als bereidheid tot samenwerken, transparantie en een goede interne organisatie. Het is van belang dat de toezichthouder een onafhankelijke positie heeft, zowel ten aanzien het bestuur, de ambtelijke organisatie, het beleid en andere afdelingen enerzijds als ten aanzien van de onder toezicht gestelden anderzijds. Efficiënt toezicht is ook transparant, bijvoorbeeld door het expliciteren van gemaakte keuzes en de openbaarmaking van toezichtsrapportages. Natuurlijk dienen toezichthoudende diensten goed georganiseerd te zijn en te beschikken over een kwaliteitsmanagementsysteem. Een aan de hand van procesbeschrijvingen gedefinieerde toezichtscyclus is hierbij van belang. De toezichthoudende dienst dient van voldoende omvang te zijn en over voldoende middelen te beschikken om haar taken te kunnen uitvoeren.

Voor het kunnen inzetten van professioneel personeel zijn adequate opleidingen, een bij- en nascholingsprogramma en adequate specialistische kennis (bijvoorbeeld van de onder toezicht gestelde sector) essentieel. Overigens kan het voldoen aan deze voorwaarden een beperking van het aantal toezichthoudende diensten initiëren. Ook mag van toezichthouders worden verwacht dat zij over voldoende vaardigheden beschikken om het toezicht goed te kunnen uitvoeren.

De bovenstaande elementen zijn ondergebracht in een conceptueel model ten aanzien van “goed” toezicht. Dit model is vervolgens geoperationaliseerd om de geselecteerde diensten (cases) met behulp van documentenanalyse en semigestructureerde interviews te onderzoeken. Om herhalingen te vermijden is specifiek aandacht besteed aan positie, structuur en doel van het samenwerkingsverband BRZO+ en aan de gezamenlijke elementen van de uitvoering.

