

# **“Je hoeft niet met een bazooka een mug neer te schieten”**

*Een onderzoek naar de invulling van responsief toezicht en de wijze waarop die invulling bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht*

door

Max Goevaers

644336

Master scriptie

Master bestuurskunde

Masterspecialisatie: Publiek Management

Erasmus Universiteit Rotterdam

01-08-2024

Beoordelaar: Koen Migchelbrink

2<sup>e</sup> beoordelaar: Rianne Warsen

Woordenaantal: 11975

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de masterscriptie *“Je hoeft niet met een bazooka een mug neer te schieten”*, een onderzoek naar de invulling van responsief toezicht en de bijdrage van deze invulling aan de effectiviteit van toezicht. Deze masterscriptie is opgesteld ter afronding van mijn studie publiek management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden tijdens mijn stageperiode bij de Gemeente Heusden.

Via deze weg wil ik mijn scriptiebegeleider Koen Migchelbrink bedanken voor de begeleiding en waardevolle feedback, gedurende dit traject van onderzoek, met als eindresultaat deze scriptie. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die hebben deelgenomen aan de interviews of zich open hebben gesteld om mij mee te nemen voor observaties. In het bijzonder wil ik Marcel Korthagen van de Gemeente Waalwijk en Diane Nijbroek van de Gemeente 's-Hertogenbosch bedanken, als contactpersoon voor mij en ook geholpen hebben met respondentenwerving binnen hun organisatie. Tot slot wil ik mijn stagebegeleider Nikki van Dalm bedanken voor haar begeleiding en feedback op mijn onderzoek. Door haar ervaring heeft zij gedurende het onderzoeksproces met een bestuurskundige bril mij verder geholpen om deze scriptie als eindresultaat op te leveren.

Ik wens u veel leesplezier!

Max Goevaers

's-Hertogenbosch, 1 augustus 2024

## Abstract

Dit verkennend onderzoek heeft betrekking op de invulling van responsief toezicht en de wijze waarop dit bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht houden. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe wordt invulling gegeven aan responsief toezicht en op welke wijze draagt dit vervolgens bij aan de effectiviteit van toezicht houden?*

In het literatuuronderzoek is gedefinieerd wat effectief toezicht is, waarbij duidelijk wordt dat effectief toezicht het waarborgen van publieke belangen is (Willemsen & Leeuw, 2007). Vervolgens wordt responsief toezicht gedefinieerd als het afstemmen van de actie op de context van een situatie door een toezichthouder (Ayres & Braithwaite, 1992; Mascini & Van Wijk, 2009; Rutz et al., 2015). Deze onderzoeksvariabelen zijn in het literatuuronderzoek verder uiteengezet om een dieper begrip te krijgen van de variabelen en te bekijken hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Uiteindelijk zijn, door middel van een *mixed methods* strategie, data in de empirie verzameld om een diepgaande analyse te maken en vervolgens de onderzoeksvraag te beantwoorden. In totaal zijn er 15 interviews afgenomen, 7 observaties gehouden en een documentanalyse gemaakt van 20 recent afgeronde cases.

Uit de resultaten blijkt dat de invulling van responsief toezicht zich uit op twee manieren. Enerzijds bepaalt de context de actie van een toezichthouder. Anderzijds bepaalt de context de houding en gedrag van een toezichthouders wanneer hij in interactie komt met een regelplichtige actor. In de resultaten worden contextuele factoren benoemd die de actie en de houding van toezichthouders verklaren. Deze contextuele factoren zijn te categoriseren tot de aard van een situatie en de opstelling van de tegenpartij. Het wordt duidelijk dat deze contextuele factoren nauw samenhangen met de te waarborgen publieke belangen. In de resultaten wordt ook beschreven op welke wijze deze invulling bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht houden. Responsiviteit in het houden van toezicht zorgt ervoor dat sneller gereageerd kan worden op situaties en dus publieke belangen beter worden gewaarborgd. Daarnaast zorgt het ervoor dat toezichthouders maatwerk kunnen leveren, omdat zijn hun acties en houding aan kunnen passen aan de situatie. Tot slot blijkt dat met een onnodig formele houding veel weerstand wordt opgeroepen, wat het lastig maakt om publieke belangen te waarborgen.

Op basis van de resultaten en daarop volgende conclusies is één praktische aanbeveling en één aanbeveling voor een vervolgonderzoek gedaan. De praktische aanbeveling heeft betrekking op het verwerken van responsiviteit als leidend principe in het toezicht- en handhavingsbeleid van gemeentes. De aanbeveling voor het vervolgonderzoek komt deels voort uit de limitatie dat in dit onderzoek enkel gekeken is vanuit het oogpunt van een toezichthouder. De aanbeveling is om een

vervolgonderzoek onderzoek te doen naar de perceptie van andere actoren ten behoeve van responsief toezicht, op deze manier wordt vanuit een ander oogpunt naar dit vraagstuk gekeken.

# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding .....	6
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	9
Hoofdstuk 3: Methode .....	16
Hoofdstuk 4: Resultaten .....	21
Hoofdstuk 5: Discussie.....	32
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen.....	36
<i>Literatuurlijst .....</i>	<i>39</i>
<i>Bijlage 1: Interviewhandleiding .....</i>	<i>44</i>
<i>Bijlage 2: Standaard observatieverslag .....</i>	<i>45</i>
<i>Bijlage 3: Codeerboom.....</i>	<i>46</i>

## Hoofdstuk 1: Inleiding

Sinds 1 januari 2024 is de omgevingswet van kracht in Nederland (Informatiepunt Leefomgeving, z.d.). Dit betreft een van de grootste hervormingen omtrent wet- en regelgeving in Nederland. De nieuwe wet bundelt 40 wetten en 120 Algemene Maatregelen van Bestuur met betrekking tot de fysieke leefomgeving (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

De omgevingswet heeft een grote impact op de organisatie van gemeentes als lokale overheden. Onder de omgevingswet komt een burger of bedrijf als initiatiefnemer, met betrekking tot activiteiten in de fysieke leefomgeving, meer centraal te staan wat betekent dat niet meer vanuit het 'nee tenzij' principe wordt gewerkt, maar vanuit het 'ja mits' principe (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020; VNGemeenten, 2020). De wet gaat ervan uit dat een initiatiefnemer vertrouwen verdient om zelf zijn eigen proces in te richten en daarvoor ook verantwoordelijkheid moet nemen. Door meer uit te gaan van een integrale benadering en het 'ja mits' principe komen er meer 'algemene' regels in een omgevingsplan. Gevolg hiervan is dat meer vergunningsvrij wordt wanneer een initiatiefnemer iets wil aanpassen in de fysieke leefomgeving (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020; VNGemeenten, 2020). Daarnaast worden doelvoorschriften belangrijker onder de omgevingswet in plaats van de regels als middelvoorschriften (Aan de slag met de Omgevingswet, 2020; VNGemeenten, 2020). Ondanks dat er meer vrijheid komt voor burgers en bedrijven, waardoor het makkelijker is om activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving te verrichten, hebben gemeentes als lokale overheid een beginselplicht tot handhaving, wat inhoudt dat een overheid tegen een overtreding moet optreden (Admin, 2022). Vandaar dat dit onderzoek betrekking heeft op uitvoeringsambtenaren van de afdeling toezicht en handhaving binnen gemeentes.

Een gevolg van deze toename aan vrijheid is dat er minder controle aan de 'voorkant' is, in de vorm van vergunningverlening. De verwachting is dat dit leidt tot een toename van werk aan de achterkant, wat onder het vakgebied toezicht en handhaving valt. Daarnaast zullen toezichthouders meer toezien op doelvoorschriften, waardoor toezichthouders meer ruimte hebben voor eigen interpretatie. Doelen zijn vaak ambigue in de publieke sector, desondanks moet een toezichthouder zelf de inschatting maken of een initiatief bijdraagt aan deze doelen (Taxman, 2002; Wilkeshuis, 2010). Er zal meer gevraagd worden van de discretie van toezichthouders.

Sinds het werk van Michael Lipsky (1980) heeft het begrip 'discretie' meer aandacht gekregen in de literatuur. In het boek van Lipsky (1980) analyseert hij het gedrag van ambtenaren in de frontlinie en definieert deze als 'street-level bureaucrats', wat ambtenaren zijn die beleid uitvoeren en tijdens deze uitvoering in contact staan met burgers. Deze street-level bureaucrats dienen vaak te reageren met de beschikking over beperkte informatie of tijd en beschikken daarom over een grote mate van vrijheid bij de uitvoering van hun werkzaamheden (Lipsky, 1980). Het voordeel van deze

vrijheid onder street-level bureaucrats is dat discretie het mogelijk maakt om beleid aan te passen aan de situatie (Tummers & Bekkers, 2013). In het kader van toezicht wordt de mogelijkheid om uitvoering van beleid aan te passen aan de situatie 'responsiviteit' genoemd (Rutz et al., 2015). Dit onderzoek focust zich op responsief toezicht.

Het doel van dit onderzoek is om te kijken hoe responsief toezicht invulling krijgt en op welke wijze dat vervolgens bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht houden met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dit gebeurt door middel van een verkennend onderzoek, omdat het een situatie betreft waar weinig kennis over beschikbaar is. Dit verkennend onderzoek mondt uit in een empirische beschrijving over hoe responsief toezicht tot uiting komt bij toezichthouders met betrekking tot de fysieke leefomgeving en hoe dit vervolgens bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht. De centrale vraagstelling die hier uit voortkomt luidt als volgt:

***Hoe wordt invulling gegeven aan responsief toezicht en op welke wijze draagt dit vervolgens bij aan de effectiviteit van toezicht houden?***

Deze vraag wordt opgedeeld in onderstaande deelvragen:

- 1) Wat zegt de theorie over hoe invulling wordt gegeven aan responsief toezicht en op welke wijze dit bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht?
- 2) Wat is in de empirie ondervonden over hoe invulling wordt gegeven aan responsief toezicht en op welke wijze dit bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht?

Onderstaand onderzoek is bestuurskundig relevant aangezien het vraagstuk zich focust op toezichthouders binnen gemeentes, specifiek met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het vakgebied bestuurskunde focust zich op publieke organisaties die bezig zijn met het creëren van publieke waarde. In het vraagstuk is de gemeente, waar toezichthouders werken, de publieke organisatie en zijn de toezichthouders degene die namens de gemeente als lokale overheid publieke waarde creëren. Naast het publieke karakter en de creatie van publieke waarde, is de afdeling toezicht en handhaving het sluitstuk van de beleidscyclus, zij worden gezien als de ogen en oren van de gemeente. De bevindingen van deze toezichthouders leveren input aan de evaluatie van beleid, wat weer leidt tot het aanpassen van het beleid waar nodig. Als laatste is responsiviteit een invulling van discretie, wat een belangrijk thema is in de bestuurskunde. Discretie heeft betrekking op de vrijheid van ambtenaren in de uitvoering van beleid.

De maatschappelijke relevantie heeft een relatie met de omgevingswet die sinds 1 januari 2024 van kracht is. De maatschappelijke opgave die hiermee gemoeid gaat, is dat men zich afvraagt hoe organisaties intern en extern om moet gaan met veranderingen die de omgevingswet met zich

meebrengt zodat er toch publieke waarde geleverd kan worden. Dit is een breed, niet afgebakend en vaag vraagstuk. Door in onderstaand onderzoek te kijken naar responsief toezicht in relatie tot de effectiviteit van toezicht wordt getracht een bijdrage te leveren aan de grotere maatschappelijke opgave die er ligt. Dit onderzoek is daarom specifiek relevant voor de (in)richting van de afdeling toezicht en handhaving binnen gemeentes.

Onderstaand onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het kennis toevoegt over hoe responsief toezicht bijdraagt aan effectief toezicht vanuit gemeentes. In de literatuur is veel informatie te vinden over effectiviteit en responsiviteit afzonderlijk. Wat ontbreekt in de literatuur is de wijze waarop responsief toezicht bijdraagt aan een effectieve uitvoering van toezicht houden. Nielsen (2006) geeft aan dat in de regelgevingsstudies weinigen de bijdrage van responsiviteit aan de effectiviteit van toezicht hebben onderzocht. Ook wordt aangegeven dat de meeste argumenten voor reguleringsstrategieën theoretisch zijn (Nielsen, 2006). Middels empirisch onderzoek wordt het gat met betrekking tot responsiviteit van toezichthouders en effectieve uitvoering van toezicht opgevuld.

In hoofdstuk twee is een theoretisch kader opgesteld, waar relevante theorie over de verschillende variabelen uiteen wordt gezet. Hoofdstuk drie bevat de methodologie, waarin wordt omschreven hoe het onderzoek wordt uitgevoerd en hoe betrouwbaarheid en validiteit worden gewaarborgd. In hoofdstuk vier worden resultaten, afkomstig uit de empirie, beschreven en geanalyseerd. Hoofdstuk vijf bestaat uit een discussie, waar antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag alvorens te reflecteren op het onderzoek. Het laatste hoofdstuk is een conclusie, welke wordt gevolgd door concrete aanbevelingen. Hierna zijn de literatuurlijst en de bijlagen terug te vinden.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In onderstaand hoofdstuk is een betogende tekst opgesteld, gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, met betrekking tot de onderzoeksvraag. Zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabelen worden uitgewerkt. Tot slot is een conceptueel model ontworpen om de verhouding tussen deze twee variabelen weer te geven.

### 2.1 Effectiviteit van toezicht

#### 2.1.1 Toezicht houden

In de literatuur wordt toezicht gedefinieerd als orgaan dat ervoor zorgt dat naleving plaats vindt van wettelijke verplichtingen. Deze naleving zorgt volgens theorie ervoor dat vooraf gestelde doelen worden gerealiseerd (Taxman, 2002; Mulgan, 2003; De Visser et al., 2010; Willis et al., 2011; Vikolainen et al., 2013; Sambumbu en Boniface, 2017). Ook in Nederland heeft men in overheidsdocumenten een definitie opgesteld voor toezicht: “het verzamelen van 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” (WRR, 2013, p.29). Toezicht bevindt zich achteraan in de beleidscyclus, waar het zorgt voor controle op wet- en regelgeving en door middel van bevindingen op straat input levert aan de beoordeling en evaluatie van beleid (Noordegraaf & De Wit, 2013; Vikolainen et al., 2013; WRR, 2013).

Op basis van Mertens (2006) heeft de wetenschappelijke raad regeringsbeleid in hun rapport drie verschillende type functies van toezicht uiteengezet, namelijk nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en markttoezicht (WRR, 2013). In onderstaand onderzoek wordt de focus gelegd op het type nalevingstoezicht, omdat het in de aanleiding voor het onderzoek gaat over naleving van wet- en regelgeving. Bij nalevingstoezicht, wordt gekeken naar de naleving van wettelijke voorschriften (WRR, 2013). Mocht dit niet het geval zijn kan de overtreder door middel van interventies tot naleving worden bewogen (Mertens, 2006).

#### 2.1.2 Effectiviteit

Prestaties kunnen op verschillende manieren gemeten worden: input, output en outcome (Bandy, 2014). Input zijn middelen die worden ingezet bij het uitvoeren van publieke taken. Output zijn de producten of diensten die een organisatie te bieden heeft. Tenslotte is outcome het effect dat de uitvoering heeft op de samenleving (Bandy, 2014). De verhouding tussen het effect, oftewel outcome, in relatie tot de doelstelling bepaald vervolgens of de uitvoering van een publieke taak effectief/doeltreffend is geweest (Vedung, 1997). Bandy (2014) ondersteund Vedung met zijn definitie van effectiviteit en omschrijft effectiviteit in zijn artikel als het ‘behalen van beoogde resultaten

(doelstellingen) van de dienst/project'. Binnen de Nederlandse overheid wordt de volgende definitie gehanteerd: "De mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald" (Overheid.nl: Lokale Wet- en Regelgeving, 2023). Doelstellingen in de publieke sector zijn vaak ambigue, wat maakt dat vaststellen van een causaal verband met betrekking tot effectiviteit lastig is (Taxman, 2002). Hetzelfde geldt voor de outcome die gerealiseerd wordt, wat de ene persoon positief ervaart kan door een ander persoon als negatief ervaren worden (Willeshuis, 2010; WRR, 2013).

Gekeken naar de effectiviteit van toezicht wordt in de literatuur geschreven dat 'doelstellingen' betrekking hebben op publieke belangen (WRR, 2013). De outcome zal in het geval van nalevingstoezicht het maatschappelijk resultaat zijn, wat zorgt voor de realisatie van publieke belangen (Willemsen & Leeuw, 2007; WRR, 2013; Vivoda & Fulcher, 2017). In het rapport van de WRR (2013) worden 'gezondheid' en 'veiligheid' genoemd als voorbeelden van publieke belangen. Ondanks dat de literatuur effectiviteitsbeoordeling op basis van outcome voorschrijft gebeurt dit niet altijd. In plaats van het nemen van publieke belangen als vertrekpunt wordt gekeken naar de mate van naleving, gemeten in het aantal controles als output (WRR, 2013). In dit onderzoek wordt voor de effectiviteit van toezicht wel gebruik gemaakt van publieke belangen als vertrekpunt.

### **2.1.3 Publieke belangen**

Publieke belangen zijn vaak lastig vast te stellen en is een begrip verbonden aan discussie en dynamiek. In een onderzoeksrapport naar het borgen van publieke belangen wordt onderscheidt gemaakt tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen (WRR, 2000; Teulings et al., 2003; Willeshuis, 2010). Individueel belang is het belang dat een individu heeft bij een situatie. Er is sprake van maatschappelijke belangen, als belangen van betrokken actoren worden behartigd en zij hier baat van ondervinden (WRR, 2000). Het verschil met publieke belangen is dat maatschappelijke belangen behartigd worden zonder eventuele overheidsbemoediging, terwijl bij publieke belangen de overheid zich bemoeit met het behartigen van deze belangen (WRR, 2000). In de visie van het WRR (2000) is het zo dat wanneer de overheid een doel formuleert vanuit bepaalde wetgeving dat er publieke belangen mee gemoeid zijn (Willeshuis, 2010).

Publieke belangen zijn vaak ambig, daarnaast kunnen ze door de tijd heen veranderen of onderling met elkaar in strijd zijn (Willeshuis, 2010). Stout (2007) zegt daarom dat het afwegen van publieke belangen in concrete situaties lastig is. Ze geeft aan dat het dan het beste is om deze afweging op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie te laten plaatsvinden, omdat deze medewerkers de meeste kennis over de feiten hebben (Stout, 2007).

## **2.2 Responsief toezicht**

### 2.2.1 Discretie

In het boek van Lipsky (1980) spreekt hij over ambtenaren in de frontlinie die beleid uitvoeren en tijdens deze uitvoering in contact staan met burgers. Deze zogenoemde ‘street-level bureaucrats’ reageren vaak met de beschikking over beperkte informatie of tijd. Hierdoor beschikken zij over een grote mate van vrijheid bij uitvoering van hun werkzaamheden, wat ook wel discretie genoemd wordt (Lipsky, 1980; Tummers & Bekkers, 2013; Nothdurfter & Hermans, 2018). Discretie wordt omschreven als “de vrijheid van street-level bureaucrats in het maken van keuzes met betrekking tot het soort, de kwantiteit en kwaliteit van aangeboden sancties en beloningen tijdens uitvoering van beleid” (Tummers & Bekkers, 2013, p. 5). Deze definitie is gebaseerd op meerdere auteurs die vernoemd worden in het artikel van Tummers en Bekkers (2013), welke allen aangeven dat bij discretie sprake is van een bepaalde vrijheid voor medewerkers in het maken van keuzes omtrent de uitvoering van beleid (Davis, 1969; Lipsky, 1980; Hill & Hupe, 2009; Evans, 2010; Evans, 2011; Hupe, 2013; Rutz et al., 2015). Volgens Hupe (2013) zorgt deze vrijheid voor street-level bureaucrats ervoor dat het overheidsbeleid zijn uiteindelijke vorm en inhoud krijgt.

In de traditionele literatuur wordt discretie meer gezien als risico wat ingeperkt moet worden, omdat het gebruik ervan zorgt voor variatie in handelen van ambtenaren (Rutz et al., 2015). Deze variatie zou een negatieve invloed kunnen hebben op de consistentie en eerlijkheid van het handelen van ambtenaren (Pires, 2011; Rutz et al., 2015). Om consistentie te bevorderen wordt gebruik gemaakt van standaardisatie (Rutz et al., 2015), waarmee wordt bedoeld dat toezicht wordt gehouden met vooraf gedefinieerde criteria om te beoordelen of naleving plaatsvindt. Echter, standaardisatie kan niet alle situaties die toezichthouders tegen komen afdekken omdat toezichthouders vaak te maken hebben met contextafhankelijke situaties (Rutz et al., 2015). Daarnaast kan te veel standaardisatie er toe leiden dat toezichthouders niet (snel genoeg) kunnen reageren op onbekende of onverwachte situaties. Het gevolg van niet kunnen reageren zal negatief zijn op de gewenste outcomes die als doelen zijn gesteld (Perez, 2014; Rutz et al., 2015).

In de recentere literatuur wordt meer het voordeel van discretie belicht (Rutz et al., 2015). Door vrijheid van discretie hebben toezichthouders meer flexibiliteit, waardoor zij per situatie kunnen bepalen wat de beste manier van handelen is, dit wordt responsiviteit genoemd (Sparrow, 2000; Mascini, 2013; Rutz et al., 2015). Doordat toezichthouders in kunnen spelen op specifieke gevallen kunnen zij voor elke situatie de gewenste outcome realiseren (Piore, 2011; Silbey, 2011). Rice (2013) beschrijft dat morele waarden, opleiding en persoonlijke ervaring kenmerken zijn van toezichthouders die invloed hebben op hoe zij situaties beoordelen.

Responsiviteit is dus een positieve uiting van discretie. In onderstaande paragraaf zal het concept responsiviteit als invulling van discretie verder worden uiteengezet.

### 2.2.2 Responsiviteit

In het proefschrift van Bakker-Klein (2019) wordt responsiviteit gedefinieerd als “het vermogen van een professional om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is” (p.34), het gaat hierbij over het luisterend en empathisch vermogen van een professional. Volgens Mascini en Van Wijk (2009) en Rutz et al. (2015), die meer vanuit de context van toezichthouders kijken, is het pragmatische uitgangspunt van responsiviteit in toezicht houden dat de interpretatie en toepassing van de regels worden afgestemd op de specifieke context. Dit impliceert dat geen enkele vorm van regulering in elke situatie effectief zou zijn. Door de vrijheid in handelen waarover toezichthouders beschikken, kunnen zij tijdig en flexibel reageren op de context (Sparrow, 2000; Mascini, 2013; Rutz et al., 2015).

Ayres en Braithwaite (1992) hebben een beleidstheorie ontwikkelt welke direct verband houdt met responsief toezicht, namelijk ‘responsive regulation’. Het vertrekpunt van deze theorie is dat regulering, waarbij eenzijdige normen van toepassing zijn, opgelegd en gehandhaafd vanuit de overheid, niet de beste manier is om publieke belangen te behartigen (Braithwaite, 2011; Mascini, 2023).

Ayres en Braithwaite (1992) hebben een aantal strategieën opgesteld die passen bij de theorie van responsive regulation. De meest doorontwikkelde is die van de handhavingspiramide en is daarom ook het meest relevant. In het kader van toezicht op naleving hebben Ayres en Braithwaite (1992) een piramide ontworpen waarbij de interventies een oplopende graad van ‘hardheid’ vertonen. Deze piramide met interventies kan op twee manieren worden geïnterpreteerd (Mascini & Van Wijk, 2009). Een strikte interpretatie komt overeen met het ‘tit-for-tat’ principe (Nielsen & Parker, 2009). Dit houdt in dat een toezichthouder start met een overredende stijl en naarmate er geen naleving plaatsvindt de toezichthouder stapsgewijs escaleert naar een bestraffende stijl. In een ruime interpretatie starten toezichthouders niet met een overredende stijl om vervolgens bij geen naleving te escaleren, maar kan op basis van de context ook gestart worden met een bestraffende stijl (Mascini & Van Wijk, 2009). Echter is gebleken dat het verschil tussen een ruime interpretatie en strikte interpretatie in de praktijk vaak kleiner is dan gedacht (Mascini & Van Wijk, 2009; Winter, 2010). Dit heeft te maken met het feit dat toezichthouders de context op hun eigen manier interpreteren, waardoor zij ook een ander interventieniveau uit de piramide toepassen. Er is weinig eenduidigheid over wanneer er responsief toezicht is of niet (Van Erp & Van Wingerde, 2013).

In onderzoek naar responsive regulation blijkt dat responsief zijn niet altijd even makkelijk is (Job et al., 2007). De moeilijkheid van responsief zijn heeft grotendeels betrekking op de ‘wil’ en het ‘vermogen’ van een toezichthouder (Viñals et al., 2010). Met vermogen wordt bedoeld dat toezichthouders in staat zijn om het publieke belang na te streven (Viñals et al., 2010). De ‘wil’ houdt in dat toezichthouders bereid zijn om een toezichthoudende rol te vervullen en actie willen

ondernemen, om zo het publiek belang te waarborgen (Viñals et al., 2010). Toezichthouders blijken niet altijd in staat om te wisselen tussen een overredende en bestraffende aanpak. Wanneer gewerkt wordt vanuit het 'tit-for-tat' principe, gestart op de laagste trede in de piramide, denken toezichthouders dat ze alleen maar mogen onderhandelen (Job et al., 2007). Anderzijds zijn toezichthouders niet altijd bereid om een overredende stijl aan hun repertoire toe te voegen (Job et al., 2007). Tevens blijkt dat verschillen bestaan tussen toezichthouders met betrekking tot het inzetten van de beste stijl voor toezicht (Mascini, 2023). Dit komt doordat toezichthouders verschillende betekenissen geven aan contactmomenten met regelplichtigen. In veel gevallen is geen eenduidigheid over een geschikte aanpak, met als oorzaak dat toezichthouders fundamenteel anders aankijken tegen de context van een situatie (Mascini & Van Wijk, 2009). Een laatste punt dat responsiviteit kan bemoeilijken is het communicatieproces (Mascini & Van Wijk, 2009). Toezichthouders zijn niet altijd in staat om de boodschap op een dusdanige manier te communiceren zoals bedoelt. Dit heeft te maken met de verbale en non-verbale capaciteiten van een toezichthouder. Wanneer deze niet goed genoeg zijn zou dat kunnen leiden tot een miscommunicatie waardoor de boodschap van een toezichthouder anders geïnterpreteerd kan worden door regelplichtige dan bedoelt (Mascini, 2023).

Het houden van responsief toezicht blijft mensenwerk waardoor iedereen op een eigen manier invulling hieraan geeft. Daarnaast is het doel van responsief toezicht, door afstemming tussen de acties van toezichthouders en de context waar zij mee te maken krijgen, om regel naleving te bevorderen en doelvoorschriften te behalen (Mascini, 2023).

### **2.3 Bestaande literatuur**

In de literatuur is weinig beschikbaar over hoe concepten responsief toezicht en effectiviteit zich tot elkaar verhouden. Er zijn nauwelijks studies aantonen dat responsiviteit daadwerkelijk beter is voor het waarborgen van publieke belangen. Dit heeft te maken met de subjectiviteit van het begrip responsiviteit (Job et al., 2007). Zelfs grondleggers Ayres en Braithwaite hebben geen antwoord kunnen formuleren hoe toezichthouders in de praktijk invulling moeten geven aan hun werkzaamheden om effectiever te zijn (Van Erp & Van Wingerde, 2013).

Wel wordt in literatuur gesuggereerd dat toezicht houden op basis van de context beter zou zijn dan een strikte focus op naleving regels (Krawiec, 2003; Van Erp & Van Wingerde, 2013). Van Erp en Van Wingerde (2013) geven aan dat responsiviteit een ander niveau van naleving bereikt, namelijk een niveau dat een betere beheersing biedt van maatschappelijke risico's. Met responsiviteit gaat een hoge mate van flexibiliteit gepaard wat ervoor zorgt dat toezichthouders hun actie kunnen afstemmen op de situatie (Nielsen & Parker, 2009; Piore, 2011; Silbey, 2011; Van Erp & Van Wingerde, 2013; WRR, 2013). Responsiviteit zorgt ervoor dat voor elke situatie een passende oplossing gezocht

kan worden, wat ertoe leidt dat doelen beter bereikt worden en de ook de daaraan verbonden publieke belangen worden gewaarborgd (Sparrow, 2000; Mascini, 2013; Tummers & Bekkers, 2013; Rutz et al., 2015).

Op basis van bestaande literatuur blijkt dat responsief toezicht moet leiden tot betere waarborging van publieke belangen, doordat toezichthouders flexibel zijn en voor elke situatie een passende actie kunnen toepassen. Echter, de subjectiviteit in het concept responsiviteit maakt het lastig om te bepalen wanneer een toezichthouder responsief is en op basis waarvan hij een afstemming maakt. Hierdoor is het lastig om het daadwerkelijke verband tussen beide variabelen vast te stellen.

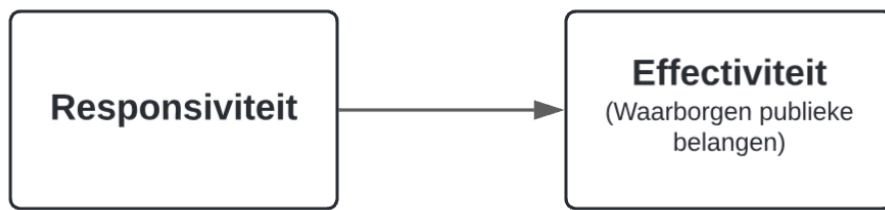
#### **2.4 Conceptueel model**

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe responsief toezicht wordt ingevuld en op welke wijze dit vervolgens bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht. Op basis van deze literatuur wordt geconcludeerd dat effectiviteit van toezicht gezien wordt als het borgen van publieke belangen. Publieke belangen worden volgens de theorie gedefinieerd, als belangen die actoren gezamenlijk hebben en door overheidsbemoeienis worden behartigd. Echter, deze belangen zijn vaak vaag en tegenstrijdig aan elkaar. Toezichthouders dienen daarom in elke situatie de afweging te maken hoe deze publieke belangen het beste te waarborgen.

Tijdens het maken van deze afweging dienen toezichthouders responsief te zijn. Dit houdt in dat zij hun handelen aanpassen op hetgeen wat nodig is in de betreffende situatie. In veel situaties is het zo dat er geen universele oplossing is, zoals de regels deze voorschrijven. Responsief zijn is mogelijk doordat toezichthouders over een bepaalde mate van vrijheid beschikken in het uitvoeren van beleid. Volgens de theorie leidt responsiviteit uiteindelijk tot een betere waarborging van publieke belangen, omdat per situatie afzonderlijk gekeken wordt hoe de publieke belangen het beste gewaarborgd kunnen worden. Echter, er is gebleken dat responsiviteit een relatief subjectief begrip is, wat het lastig maakt om te bepalen wanneer er sprake is van responsief toezicht en op welke wijze dit daadwerkelijk bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht houden.

Uiteindelijk leidt dit tot het onderstaande conceptueel model. Dit model veronderstelt geen causaal verband, want er is geen sprake van testend onderzoek. Er is weinig literatuur over het verband tussen de twee variabelen, wat het lastig maakt om testend onderzoek te doen. Wel geeft dit model aan hoe deze twee variabelen zich mogelijk tot elkaar verhouden, wat een basis vormt voor de rest van dit onderzoek.

*Figuur 1: Conceptueel model*



## Hoofdstuk 3: Methode

In dit hoofdstuk wordt omschreven hoe het onderzoek uitgevoerd is. De strategie wordt behandeld en vervolgens de dataverzamelingmethodes. In dit hoofdstuk worden ook de sensitizing concepts behandeld. Tot slot wordt beschreven hoe de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd wordt.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gekozen voor de onderzoeksstrategie *mixed methods*, waarbij verschillende kwalitatieve dataverzamelingmethodes worden gecombineerd. Er is sprake van een verkennend onderzoek, omdat nog relatief weinig kennis beschikbaar is over variabelen en de daadwerkelijke verhouding tot elkaar. De mix van verschillende kwalitatieve dataverzamelingmethodes maakt het mogelijk om een diepgaande analyse te maken, wat het geschikt maakt voor een verkennend onderzoek (Van Thiel, 2021). Voor dit onderzoek wordt gekeken naar toezichthouders als onderzoeksobjecten in hun natuurlijke situatie, zodat rekening gehouden kan worden met contextuele factoren waar de onderzoeksobjecten mee te maken krijgen.

### 3.2 Onderzoeksmethode

Gedurende de dataverzameling wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie, middels de onderzoeksmethodes: documentanalyse, interviews en observatie.

#### 3.2.1 Documentanalyse

De documentanalyse als onderzoeksmethode wordt uitgevoerd door afgesloten 'zaken' te onderzoeken naar aanleiding van meldingen die zijn gedaan. Deze 'zaken' zijn afkomstig uit het systeem van de Gemeente Heusden. Eén gemeente, omdat dit de enige gemeente is waar toegang tot het systeem is verleend. In deze zaken wordt vastgesteld wat de situatie was en hoe de toezichthouder deze situatie heeft opgelost. Door te kijken naar gegevens die vastgelegd zijn in systemen wordt een objectiever beeld geschetst over de invulling van responsief toezicht en hoe dat bijdraagt aan waarborgen van publieke belangen. Daarnaast worden deze gegevens vergeleken met andere dataverzamelingmethodes, om te kijken of de antwoorden overeenkomen. Voor deze documentanalyse worden 20 'zaken' onderzocht.

#### 3.2.2 Interviews

Naast een documentanalyse wordt gebruik gemaakt van interviews. Aangezien dit een verkennend onderzoek is wordt door middel van interviews op zoek gegaan naar kwalitatieve data, in de vorm van meningen, interpretaties en invulling aan werkzaamheden. Op deze manier wordt getracht erachter

te komen hoe toezichthouders invulling geven aan responsief toezicht en op welke wijze dat bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht houden.

De interviews zijn een relatief open vorm van semigestructureerde interviews, waarbij telkens wordt gevraagd naar recente situaties die een toezichthouder heeft meegemaakt. Vanuit daar is het een relatief open interview waarbij eventuele onderwerpen als houvast zijn opgesteld in een interviewhandleiding (bijlage 1), gebaseerd op de sensitizing concepts uit tabel 1.

Voorafgaand aan elk interview wordt gevraagd aan de respondent of het is toegestaan een opname te maken van het gesprek. Na afloop van het interview wordt het gesprek volledig getranscribeerd. In dit onderzoek worden 15 interviews gehouden met toezichthouders waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.

### **3.2.3 Observatie**

Tot slot wordt gebruik gemaakt van een open observatie, welke het mogelijk maakt om te beoordelen wat de non-verbale communicatie en de daadwerkelijke interactie is geweest tussen toezichthouder en de regelplichten. Er is sprake van een open observatie, waar de aanwezigheid van de observant duidelijk is, maar waar geen sprake is van interactie. Een open observatie is hier het meest praktisch, gezien het feit dat de interactie vaak plaatsvindt bij de burgers thuis. Daarnaast is een participerende observatie niet gepast, omdat een interventie tot situaties kan leiden waar de emoties hoog oplopen.

Er vinden 7 observaties plaats door mee te gaan met toezichthouders en er is sprake van een ongestructureerde observatie, waarbij de sensitizing concepts enige houvast bieden. Gezien het feit dat er sprake is van een verkennend onderzoek, is het niet de intentie om bepaalde kenmerken of handelingen buiten beschouwing te laten, wat een risico is bij gestructureerde observatie. De observaties vinden plaats bij meerdere toezichthouders uit twee verschillende gemeentes. Dit levert meer informatie op voor een diepgaande analyse. Tijdens deze observatie is het de bedoeling dat een toezichthouder in interactie komt met een regelplichtige, die door activiteiten in de fysieke leefomgeving mogelijk publieke belangen bedreigt. Voorafgaand aan de observatie zal een kort gesprek plaatsvinden om de achtergrondinformatie over de casus in kaart te brengen.

### **3.2.4 Triangulatie**

Zoals eerder vernoemd is in dit onderzoek sprake van triangulatie doordat verschillende dataverzamelmethodes worden gecombineerd. Door de inzet van meerdere methodes wordt er vanuit meerdere invalshoeken data verzameld.

Interviews als onderzoeksmethode maakt het in dit onderzoek mogelijk om diepgaande inzichten te krijgen in de meningen, ervaringen, perspectieven en percepties van toezichthouders als het gaat om responsiviteit en de bijdrage daarvan aan effectief toezicht. Observatie maakt het

mogelijk om het gedrag en de interactie richting regelplichtige in relatie tot responsiviteit vast te stellen. Het voordeel van observatie hier is dat de observatie leidt tot informatie afkomstig uit een natuurlijke situatie. Tot slot maakt de documentanalyse het mogelijk om op basis van eerdere meldingen objectiever vast te stellen in hoeverre een actie van toezichthouders leidt tot waarborging van publieke belangen.

Door deze combinatie van methodes kan vanuit verschillende invalshoeken naar de centrale vraagstelling gekeken worden. Hierdoor zal een diepgaande analyse mogelijk zijn, waarin sprake is van een hoge interne validiteit.

### **3.2.5 Respondentselectie**

In dit onderzoek worden toezichthouders onderzocht als onderzoeksobjecten. Voor de interviews zijn toezichthouders geselecteerd uit drie gemeentes, één kleine gemeente (Heusden), één middelgrote gemeente (Waalwijk) en één grote gemeente ('s-Hertogenbosch). Er is gekozen om op basis van grootte te selecteren vanwege het feit dat in grote gemeentes vaak een ander cultuur heerst dan bij kleine (Boogers et al., 2021). Daarnaast is het ook een praktische overweging, omdat een kleine gemeente te weinig toezichthouders heeft om voldoende informatie op te halen en zorgt een grotere input aan informatie ervoor dat een geldigere conclusie getrokken kan worden aan het eind van het onderzoek. Voor de observaties is met verschillende toezichthouders meegelopen uit Gemeente Heusden en Gemeente Waalwijk. Ook hier is vanuit praktisch oogpunt voor twee gemeentes gekozen, omdat observaties in meerdere gemeentes niet haalbaar is gezien de geldende tijd voor het onderzoek. Tot slot is er voor de documentanalyse enkel bij de Gemeente Heusden informatie uit systemen opgehaald, omdat dit de enige organisatie was waar toegang is verleend tot het systeem.

Voor de selectie van respondenten met betrekking tot interviews en observatie is rechtstreeks contact gezocht met de gemeentes 's-Hertogenbosch en Heusden. Het contact met Waalwijk is voortgekomen uit de connectie die het heeft met gemeente Heusden. Voor de interviews en de observatie worden toezichthouders benaderd met werkzaamheden die betrekking hebben tot de fysieke leefomgeving, omdat zij daadwerkelijk in interactie staan met regelplichtigen.

### **3.3 Sensitizing concepts**

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van richtinggevende begrippen (sensitizing concepts). Doordat het een verkennend onderzoek is, is het lastig om op basis van theorie veronderstellingen en hypotheses op te stellen en vervolgens door middel van operationalisatie deze veronderstellingen te onderzoeken (Swanborn, 2007). Door deze sensitizing concepts wordt gedurende de dataverzameling sensitief gebleven, waardoor onverwachte patronen meegenomen worden in de analyse. Daarnaast gaat het in dit onderzoek over responsiviteit en effectiviteit van toezicht. Dit zijn beide relatief

subjectieve concepten, wat het lastig maakt om deze concepten via een strakke operationalisatie te beoordelen. De sensitizing concepts zijn gebaseerd op wetenschappelijke literatuur met betrekking tot responsief toezicht en effectief toezicht. Uiteindelijk zullen deze sensitizing concepts niet bindend zijn tijdens de dataverzameling, maar geven ze richting naar waar gezocht kan worden tijdens de dataverzameling (Wester, 1995).

Tabel 1: Sensitizing Concepts

Sensitizing Concepts	Indicatoren	Gebaseerd op
<p><b>Responsief toezicht:</b> Het uitgangspunt van responsiviteit in toezicht is dat de interpretatie en toepassing van de regels door toezichthouders worden afgestemd op de specifieke context.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancties ter realisatie van regelnaleving</li> <li>• Houding en gedrag toezichthouder tijdens interactie met regelplichtigen (verbaal/non-verbaal)</li> <li>• Contextuele afstemming</li> <li>• Criteria voor contextbeoordeling (Op basis waarvan bepalen toezichthouders de situatie)</li> </ul>	<p>(Ayres &amp; Braithwaite, 1992; Mascini &amp; Van Wijk, 2009; Rutz et al., 2015)</p>
<p><b>Effectief toezicht:</b> Effectief toezicht betekent dat, dankzij het bestaan en het preventief of corrigerend optreden van toezicht, er betere naleving is van wet- en regelgeving waardoor de publieke belangen beter gewaarborgd worden dan wanneer er geen sprake zou zijn geweest van toezicht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tevredenheid van toezichthouders over hun manier van werken</li> <li>• Perceptie van toezichthouders over de waarborging van publieke belangen door hun werkzaamheden</li> </ul>	<p>(Willemsen &amp; Leeuw, 2007)</p>

### 3.4 Analyse van data

De methodes die zijn ingezet voor dit onderzoek leiden tot veel ongestructureerde data, wat betekent dat er behoefte is aan een kwalitatieve data-analyse (Van Thiel, 2021). Om zo systematisch mogelijk te werk te gaan worden de interviews getranscribeerd. De observaties worden uitgewerkt in een standaard observatieverslag, zie bijlage 2. Voor de document analyse worden gegevens uit het

systeem gehaald en vastgelegd in een word document. Alle verzamelde gegevens worden anoniem opgeslagen en verwerkt.

De interviews, observaties en documentanalyse worden gecodeerd met behulp van het programma Atlas.ti. Gezien de aard van het onderzoek en het feit dat er geen strakke operationalisatie is, krijgt alles wat interessant is met betrekking tot de onderzoeksvraag een code. Het coderen is een iteratief proces, wat betekent dat data meerdere keren wordt beoordeeld en waar nodig hercodering plaatsvindt (Van Thiel, 2021).

Het coderingsproces bestaat uit drie fases. Allereerst wordt open gecodeerd, waarbij relevante stukken tekst een code krijgen die typeert waar het stuk over gaat. In de tweede fase, axiaal coderen, zal de hoeveelheid codes gereduceerd worden door de codes uit fase één te categoriseren. Als categorieën zijn ontstaan zal er selectief gecodeerd worden, waarbij de categorieën gegroepeerd worden en terug te relateren zijn aan de variabelen uit de onderzoeksvraag. Deze fases van codering leiden terug tot een codeerboom die het coderingsproces weergeeft, zie bijlage 3.

Wanneer alle kwalitatieve data zijn verwerkt, wordt deze informatie geanalyseerd. Hierbij wordt op zoek gegaan naar patronen en tegenstrijdigheden. Dit gebeurt voor elke dataverzamelmethode afzonderlijk, maar ze worden ook onderling met elkaar vergeleken om een diepgaande analyse te maken om vervolgens een overkoepelende conclusie te trekken.

### **3.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

Het voordeel van een mixed methods als onderzoekstrategie is dat er verschillende methoden gebruikt worden waardoor sprake is van triangulatie, wat de interne validiteit ten goede komt, omdat toepassing van triangulatie het risico op het feit dat niet alles gemeten beperkt (Van Thiel, 2021).

Gezien de aard van het onderzoek is het interview en de observatie redelijk open, wat nodig is om te voorkomen dat gegevens uit de empirie gemist worden. Om de betrouwbaarheid zo goed mogelijk te waarborgen is een interviewhandleiding terug te vinden in bijlage 1, waarin vragen staan, die houvast bieden tijdens het interview. De vragen worden niet letterlijk gesteld, omdat het een relatief open semigestructureerd interview is en dienen enkel als houvast. Wat betreft de observatie is het standaard observatierapport (bijlage 2) een belangrijk houvast, wat ten goede komt aan de repliceerbaarheid. Hierin staan onderwerpen waar tijdens de observatie op gelet wordt. Echter is het belangrijk om niet gebonden te zijn aan deze lijst en ook open te staan voor andere opvallendheden.

Om te zorgen dat de bevindingen van de analyse valide zijn, zullen de resultaten en conclusies besproken worden met enkele professionals. Dit wordt gedaan zodat subjectiviteit in de analyse een zo klein mogelijke rol speelt.

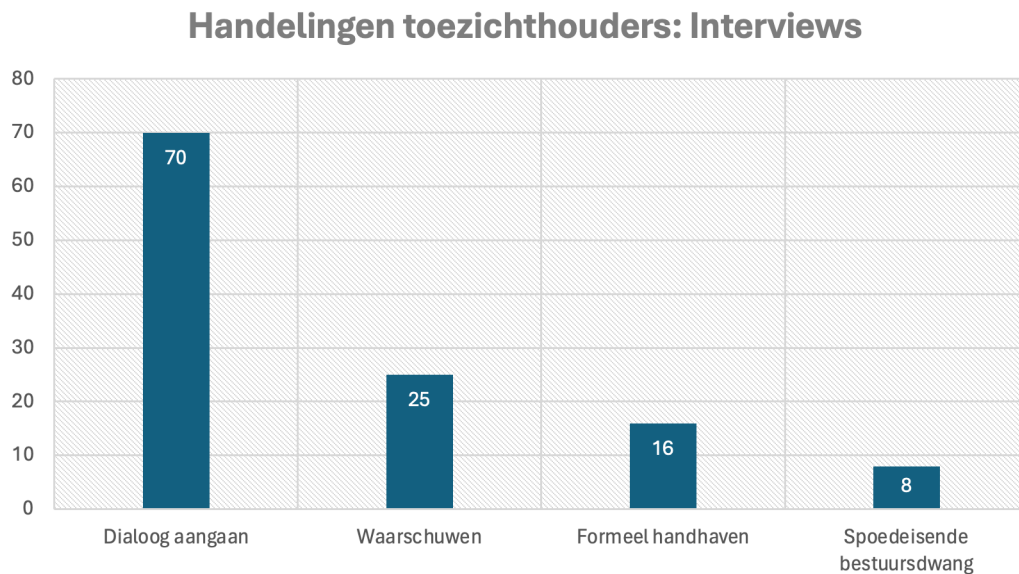
## Hoofdstuk 4: Resultaten

In onderstaand hoofdstuk worden de opgehaalde resultaten uiteengezet. Er wordt gekeken hoe responsief toezicht eruit ziet in de empirie. Vervolgens wordt, door te analyseren, een verklaring gegeven over responsief toezicht in de empirie. Tot slot wordt beargumenteerd wat verbanden zijn tussen responsief toezicht en het waarborgen van publieke belangen.

### 4.1 Hoe ziet responsief toezicht eruit in de empirie?

Op basis van de interviews, observatie en documentanalyse wordt duidelijk dat lichtere sancties vaker voorkomen dan zwaardere. Tijdens het axiaal coderen zijn de acties van toezichthouders in vijf categorieën opgedeeld die oplopen in hardheid: niks doen, het aangaan van de dialoog, waarschuwen, formeel handhaven en bestuursdwang. In de interviews wordt 70 keer gezegd dat de dialoog gezocht wordt, 25 keer is een sanctie genomen onder de categorie waarschuwen. De categorie formeel handhaven komt 16 keer voor en tot slot komt bestuursdwang 8 keer naar voren (zie figuur 2). Dit aantal ligt hoger dan het aantal gegeven voorbeelden, wat te maken heeft met het feit dat toezichthouders in sommige situaties trapsgewijs hebben gehandhaafd. Dit houdt in dat toezichthouders laag inzetten qua sanctie, maar wanneer de situatie daarom vraagt opschalen. De observaties bevestigen hetzelfde, er is namelijk 1 keer niks gedaan, 3 keer de dialoog gezocht, 2 keer gewaarschuwd en 1 keer formele handhaving van toepassing. De documentanalyse laat hetzelfde zien als de andere twee methodes, waarbij het enige opvallende is dat de handeling 'niks doen' een groter aandeel in neemt ten opzichte van de andere methodes. Zo wordt er 6 keer niks gedaan, 10 keer de dialoog gezocht, 2 keer een handeling in de categorie 'waarschuwen' en 2 keer is er sprake geweest van formele handhaving.

Figuur 2: Handelingen van toezichthouders afkomstig uit interviews



Naast de daadwerkelijke acties die toezichthouders uitvoeren, vertonen zij ook een bepaalde houding of gedrag wanneer zij in interactie komen met een regelplichtige. Een van de respondenten geeft aan dat er twee manieren van opstellen mogelijk zijn; een zachte en een harde manier. Er is een onderscheid te maken tussen situaties waarin de toezichthouder horizontaal naast de burger staat wanneer hij communiceert, met daar tegenover een houding waarbij de toezichthouder zich formeler opstelt waardoor er sprake is van een verticale relatie tussen toezichthouder en burger.

Uit de interviews blijkt dat 58 keer voor de horizontale manier van opstellen is gekozen, in tegenstelling tot 22 keer voor een verticale manier van opstellen. In situaties waar toezichthouders zowel naast als boven de regelplichtige gaan staan, staat respect voorop:

*“Ik wil niet met iedereen vriendjes zijn, maar ik vind het wel fijn dat je elkaar met respect behandelt. Geef ik respect, dan krijg ik respect” (respondent 7).*

In elk interview wordt benoemd dat de toezichthouder op een nette manier de benadering zoekt, maar ook dat het essentieel is om duidelijk te zijn in communicatie ongeacht het gaat om een situatie waar de dialoog wordt gezocht of een bestuursrechtelijke sanctie wordt genomen. Ook in de observaties is er een onderscheidt tussen een horizontale en verticale relatie terug te zien. In de drie observaties omtrent kamerbewoning was er sprake van een relatief formele opstelling. In de observaties één, twee en vier werd een informele houding aangenomen, terwijl in observatie drie ook een formele houding.

Naast de houding en acties van toezichthouders is geanalyseerd of toezichthouders responsief te werk gaan. In de interviews is per voorbeeld bepaald of responsief, waar mogelijk, is gehandeld door een toezichthouder. Uit de analyse is geconcludeerd dat in 48 gevallen responsief gehandeld is door een toezichthouder en in 11 gevallen niet responsief. Dat betekent dat in 48 gevallen de actie en opstelling van een toezichthouder op passende wijze is afgestemd op de context van een situatie. Bij 14 respondenten komt duidelijk naar voren dat de context zeker een rol speelt met betrekking tot hun manier van opstellen en optreden. Respondent 4 zegt het volgende over contextuele afstemming:

*“Je moet continu rekening houden met de context. Er is een uitspraak van de advocaat-generaal geweest dat gemeenten beter moeten afwegen en iedere casus apart moeten behandelen. Het maakt niet uit in welke situatie, in elk toezicht- of handhavingsvak, je moet die context altijd meenemen”.*

In tegenstelling tot één respondent, die weinig rekening houdt met de context en voornamelijk toezicht houdt op regels in plaats van doelen:

*“Ik bepaal niks. Je bent in principe bevoegd gezag. Zo moet je het zien. Het bevoegd gezag houdt de regels aan zoals ze zijn. Val je binnen de regels, is het akkoord. Val je niet binnen de regels, is het niet akkoord. Zo duidelijk moet je ook zijn. Het gaat helemaal niet om mij persoonlijk, wat ik vind of wat mijn mening is” (respondent 13).*

Ook in de observaties is responsief gehandeld. Op basis van context is bepaald welke actie en houding er aangenomen gaat worden. In observatie vier, omtrent kamerbewoning, is goed terug te zien dat op basis van de context een formele houding aan werd genomen richting de overtreder en een zachtere opstelling richting de slachtoffers.

Al met al blijkt dus dat toezichthouders laag inzetten qua actie en opstelling. Dit heeft te maken met context van een situatie. Onderstaand wordt verklaard waarom toezichthouders op een bepaalde manier invulling geven aan hun acties en opstelling richting regelplichtigen.

#### **4.2 Wat verklaard de invulling van responsief toezicht?**

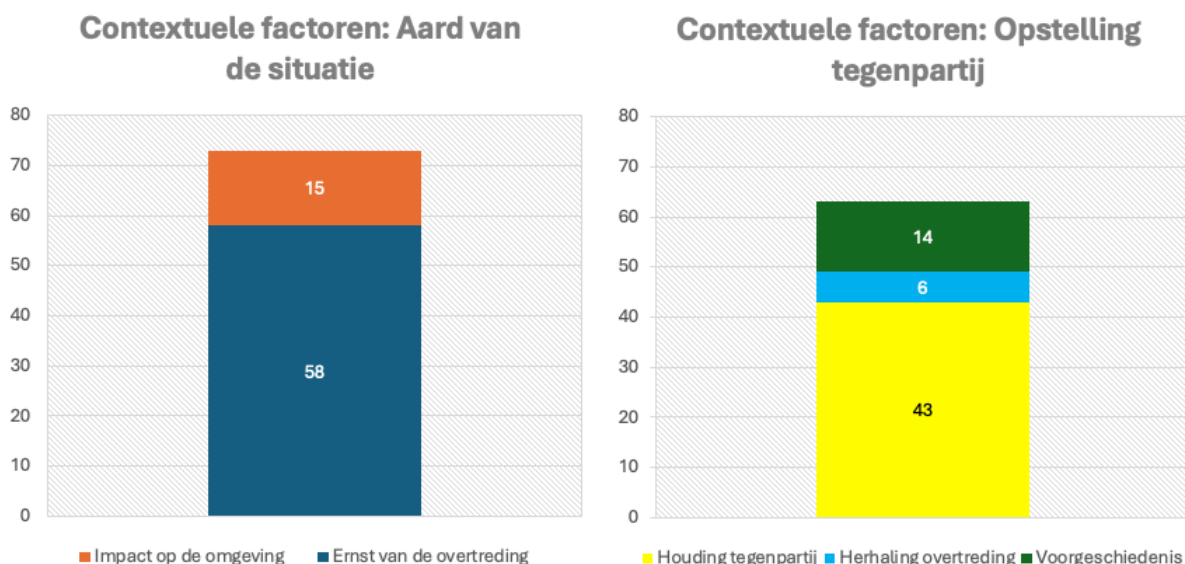
Toezichthouders nemen de context mee omdat geen enkele situatie hetzelfde is wanneer toezichthouders gaan controleren. Door te kijken naar wat de situatie nodig heeft, kan per situatie een passende actie gevonden worden en is er daarom geen sprake van een one size fits all.

Respondent 7 geeft het volgende aan:

*“Ik denk dat je in toezicht en handhaving niet echt één lijn kunt aanhouden, omdat geen enkele situatie hetzelfde is. (...). Het is niet zo rechtlijnig als heel veel andere processen. Terwijl er natuurlijk soms gedacht wordt dat je met de wet te maken hebt. Ja, de wet is natuurlijk duidelijk. Maar er zijn heel veel andere factoren die het vaak lastig maken”.*

Uit de interviews blijkt dat contextuele factoren te categoriseren zijn tot twee dominante groepen voor het beoordelen van een situatie. Enerzijds is dat de aard van de situatie, waarbij 58 keer de ernst van de overtreding en 15 keer de impact van de overtreding op de omgeving worden genoemd in interviews. De andere contextuele factor is de opstelling van de regelpllichtige als tegenpartij, waarbij 43 keer de houding van de tegenpartij, 6 keer herhaling van de overtreding en 14 keer een voorgeschiedenis worden genoemd. Gedurende de observatie en documentanalyse komen deze twee groepen contextuele factoren ook naar boven als bepalend. Deze contextuele factoren beïnvloeden enerzijds de actie en anderzijds de opstelling van toezichthouders naar de regelpllichtige. Daarnaast zijn er overige contextuele factoren, zoals het beleid van een gemeente, het aantal meldingen tegen de overtreder of de fase van een bouwproces, maar deze zijn dusdanig weinig benoemd dat ze niet te categoriseren zijn.

*Figuur 3: Contextuele factoren gecategoriseerd*



Uit de dataverzameling blijkt dat de aard van de situatie bepalend is voor het instapniveau van de sanctie die een toezichthouder neemt. Wanneer de ernst van de situatie dusdanig groot is zal

er op een hoger niveau worden ingezet dan wanneer de situatie geen directe bedreiging vormt voor de te waarborgen publieke belangen:

*“Bijvoorbeeld bij kamerverhuurpanden of grote winkelpanden waar de brandveiligheid niet op orde is. Als de installatie nog niet werkbaar is en de opdrachtgever toch wil verhuren of bewoners wil laten intrekken, moet je stevig optreden. Dan zeg je gewoon: nee, het pand wordt niet in gebruik genomen. Bewoners kunnen er niet in omdat het niet veilig is”*  
(respondent 10).

Hetzelfde geldt als de aard van de situatie klein is en daarom, door middel van een gesprek, snel opgelost kan worden. In de documentanalyse is sprake van een geval waarbij een aannemer overlast geeft in straat door busjes op de stoep te parkeren, in dit voorbeeld wordt de dialoog gezocht om de situatie op te lossen. De aard van deze situatie is ook van invloed op de manier van hoe een toezichthouder zich opstelt naar de regelplichtige blijkt uit observaties en interviews. Uit interviews blijkt dat een formele opstelling kan leiden tot weerstand, wat ineffectief zal zijn. Desondanks zal in sommige situaties toch voor een formelere opstelling gekozen moeten worden, gezien de aard van de situatie. In observatie vijf stellen de betreffende toezichthouders zich formeler op richting de overtreder. Deze situatie bevatte een dusdanige ernst dat publieke belangen in het geding kwamen, waardoor een formele opstelling passend was.

De tweede groep contextuele factoren is de opstelling van de tegenpartij, dit komt namelijk 63 keer in totaal naar voren uit de interviews. Dit omvat de bereidheid en welwillendheid van burgers om regels na te leven en te luisteren naar. Respondent 11 geeft het volgende aan over de bereidheid en welwillendheid:

*“Het hangt vooral af van hoe mensen zelf reageren. Als ze snel inzien dat ze iets hebben gedaan waarvoor een vergunning nodig is en alle medewerking verlenen, dan zijn we ook redelijk en coöperatief. Maar als iemand zegt: "Zoek het maar uit, stuur maar een brief, ik haal een advocaat erbij," dan zetten wij het formeel in en gaan wij ook formeel te werk”.*

Wanneer een regelplichtige moedwillig de regels blijft overtreden kan dat een aanleiding zijn om op te schalen naar een hardere maatregel om tot het gewenste resultaat te komen. Naast invloed op de actie van de toezichthouder oefent de houding van de tegenpartij de grootste invloed uit op de houding en gedrag van een toezichthouder. Veel toezichthouders geven aan dat ze zichzelf het liefst informeel opstellen. Echter geven zij ook aan dat als ze merken dat de houding van de tegenpartij niet

bereidwillig en welwillend is dat zij zich formeler opstellen waardoor er een meer verticale verhouding ontstaat:

*"Uiteindelijk wil ik samen met jou of met degene waar het om gaat, naar een oplossing toe werken. Als ik het gevoel krijg dat iemand me voor de gek probeert te houden, dan gelden gewoon de wetten en regels strikt"* (respondent 7).

Dit wordt ondersteund door bevindingen in observatie 7 waar een bewoner tijdens controle agressief werd richting het team van toezichthouders. Naar aanleiding van deze houding, lieten de toezichthouders duidelijk blijken dat er een verticale relatie was door rechtlijnig te communiceren en de controle voort te zetten.

Deze contextuele factoren hebben een relatie met de te waarborgen publieke belangen. Uiteindelijk wordt op basis van contextuele factoren bepaald in welke mate een publiek belang in het geding komt. Op het moment dat het risico groot is zal harder opgetreden worden, in de vorm van sanctie en opstelling.

*"Het is niet mijn bedoeling om als politieagent over te komen, tenzij de veiligheid in gevaar is. In dat geval moet je soms wel streng optreden en kan het werk stilgelegd worden"* (respondent 8).

In de interviews komen diverse publieke belangen naar voren. 'Veiligheid', bestaande uit algemene-, constructieve- en brandveiligheid, wordt 57 keer genoemd. Daarnaast wordt het 'welzijn van burgers' 34 keer genoemd en is daarom samen met 'Veiligheid' het belangrijkste publieke belang dat gewaarborgd wordt. In de observatie komt hetzelfde patroon naar boven, waar het 4 keer om het publieke belang veiligheid en 3 keer om het welzijn van burgers gaat.

Tot slot is het opvallend dat sommige type 'zaken' een hoger risico vormen voor publieke belangen. Op basis van contextuele factoren worden daarom bepaalde type 'zaken' harder aangepakt dan andere. Bij ondermijning is bijvoorbeeld altijd sprake van een dusdanig ernstige situatie dat de situatie een groot risico vormt voor de publieke belangen waardoor er hard opgetreden moet worden. Zo eindigen 6 van de 7 situaties uit interviews met betrekking tot ondermijning in categorie formeel handhaven of bestuursdwang. Respondent 4 geeft het volgende aan:

*"Bij mij zeggen we nooit: "Sorry, je hebt een kwekerij, doe het niet meer volgende keer." Er hangt altijd een bestuurlijke maatregel aan vast".*

Hetzelfde geldt voor zaken met betrekking tot kamerbewoning, waarbij bijna altijd voor een waarschuwing of formele handhaving gekozen wordt. In situaties met betrekking tot kamerbewoning komen de veiligheid en het welzijn van mensen vaak in het geding. Als laatst blijkt dat bouw gerelateerde zaken voornamelijk worden opgelost door middel van een dialoog, maar wanneer constructieve- of brandveiligheid in het geding komt schakelen toezichthouders over het algemeen over naar waarschuwen.

Al met al valt te concluderen dat de aard van de overtreding en de opstelling van de overtreder contextuele factoren zijn die de acties en de opstelling van de toezichthouders verklaren. Daarnaast is gebleken dat deze contextuele factoren samenhangen met te waarborgen publieke belangen.

#### **4.3 Verband tussen invulling responsiviteit en het effectiviteit van toezichthouders**

Voor de subjectieve effectiviteit is gedurende de interviews gevraagd naar de mate van tevredenheid die toezichthouders hebben na het afronden van een zaak. Uit de interviews met toezichthouders blijkt dat toezichthouders tevreden zijn op het moment dat zij het gevoel krijgen dat zij publieke belangen waarborgen. Omdat toezichthouders vrijwel unaniem aangeven tevreden te zijn over hun handelen, is het lastig een patroon te vinden over welke situaties zij meer of minder tevreden zijn. Slechts in één geval wordt aangegeven niet tevreden te zijn geweest. De onderliggende reden waarom de toezichthouder niet tevreden was, lag niet bij de toezichthouder zelf maar bij de interne communicatie. Respondent 2 zegt hier het volgende over:

*“Achteraf denk ik dan wel van, dit had voorkomen kunnen worden. En dan wil ik niet zeggen dat ik daar verkeerd gehandeld heb, maar de hele interne organisatie die ermee gemoeid was”.*

Uit de verschillende data methoden komen verschillende verbanden met betrekking tot responsiviteit en het behalen van het uiteindelijke doel naar voren. Met betrekking tot houding en gedrag van toezichthouders is 17 keer op eigen initiatief van de toezichthouders benoemd dat een informele houding, waarbij sprake is van een horizontale relatie, beter werkt. Een informele houding leidt namelijk tot een betere relatie tussen toezichthouder en regelplichtige, wat er vervolgens voor zorgt dat de regelplichtige meer bereid is om te luisteren naar de toezichthouder. Respondent 11 geeft aan:

*“Je kunt beter informeel met een goed gesprek binnenkomen dan meteen een formele brief sturen. Dat maakt de relatie vaak niet beter en als je later weer met die mensen in gesprek moet, sta je niet meteen met 1-0 achter”.*

Tegenover de informele houding staat een formele houding. Een onnodige formele houding leidt vaak tot weerstand. Met onnodig formeel wordt bedoeld dat de formele houding niet past bij de context. Weerstand maakt het uiteindelijk moeilijker om het doel na te streven, het zorgt namelijk voor irritatie en leidt ertoe dat mensen minder bereid zijn om mee te werken. Respondent 10 geeft het volgende aan over een verticale relatie met de regelplichtige:

*“Bij andere gemeentes heb ik wel eens collega's gehad die erg strikt waren en zonder enige vorm van communicatie direct de handhaving ingingen. Dat leidt vaak tot klachten en verbale woordenwisselingen”.*

Opvallend is dat wanneer toezichthouders spreken over weerstand, zij dit vaak wijten aan de persoon met wie ze te maken hebben en eigen handelen niet in twijfel trekken.

*“Dat is gewoon zijn karakter, sommige mensen zijn gewoon slecht” (respondent 1).*

Er zijn 7 observaties gehouden, waarbij opviel dat 6 keer regelplichtigen een geschrokken houding aannamen, waardoor zij direct in de weerstand of verdediging schoten. Uiteindelijk leidt een informele opstelling ertoe dat de weerstand afneemt richting de toezichthouder. Vaak tonen regelplichtigen begrip voor de werkzaamheden die de toezichthouder dient uit te voeren. Dit leidt ertoe dat regelplichtigen bereidwillig zijn richting toezichthouder en weerstand zich verplaatst richting de gemeente als organisatie of de wetgeving als leidraad. Door een informele houding, vanuit een toezichthouder, lijkt het gevoel bij de regelplichtige te ontstaan dat een toezichthouder niet tegen de regelplichtige actor is, maar er ook juist is om mee te denken in wat wel mogelijk is. In de drie observaties met betrekking tot kamerbewoning hebben de bewoners vaak niet door dat de toezichthouder er voor hen is. Dit heeft onder andere te maken met de taalbarrière die er vaak is. In één van deze gevallen is er wel een formelere houding aangenomen, niet richting de bewoners, maar richting de eigenaren van het pand. Hier waren de voorgeschiedenis en de veiligheid van de bewoners die in het geding waren aanleiding om een formelere houding aan te nemen.

Een informele houding lijkt dus beter te werken. Kanttekening hierbij is dat deze houding niet in alle situaties passend is. Contextuele factoren, als de aard van de situatie en de opstelling van de

tegenpartij, zoals omschreven in bovenstaande paragraaf, laten toezichthouders geen andere keuze dan zich formeel op te stellen.

Het is duidelijk geworden hoe responsiviteit in toezicht eruitziet en door welke contextuele factoren het verklaard kan worden. Uiteindelijk levert het ook een bijdrage aan de publieke belangen die een gemeente probeert te behartigen. Toezichthouders beschikken over een bepaalde ruimte van beslissingsvrijheid. Door deze vrijheid ontstaat flexibiliteit, waardoor toezichthouders responsief kunnen zijn en hun actie aanpassen aan de situatie.

*“Bij een melding kun je vaak nog een beetje in het grijze gebied blijven. Dan kun je er zelf een interpretatie aan geven. Of het is gemeld en wij maken de afweging of we het gaan oppakken of niet” (respondent 7).*

Uit interviews en document analyse blijkt dat deze responsiviteit leidt tot het sneller oplossen van situaties. In interviews geven respondenten 16 keer aan, wat relatief veel is aangezien dit niet specifiek is uitgevraagd gedurende interviews en dus op eigen initiatief is vernoemd, dat zij door responsiviteit sneller hun doelen bereiken. Dit gaat enerzijds over het feit dat er een overtreding is van kleine aard en toezichthouders dit vaak kunnen oplossen door middel van een gesprek of advies.

*“Je moet niet met een bazooka een mug doodschieten. Je kunt hem ook gewoon weg tikken met je nagel. Dat kan ook werken” (respondent 14).*

Anderzijds geldt hetzelfde voor situaties waar de context dwingt om harder in te grijpen. Om dan het doel te halen is het soms verstandiger om hoog in te zetten qua actie in plaats van laag beginnen en van daaruit opschalen. Wanneer het bevoegd gezag, indien nodig, niet hard genoeg optreedt betekent dat voor de overtreders dat zij door kunnen gaan met de overtreding. In dit geval is het sneller om responsief te zijn en een zwaardere actie toe te passen als de context daarom vraagt. Deze bevinding uit interviews wordt ondersteund met de ‘zaken’ uit de documentanalyse. In de documentanalyse is namelijk 16 keer geprobeerd de melding op te pakken door de dialoog aan te gaan, omdat de ernst niet groot was of er sprake was van een legale situatie. Doordat de toezichthouders responsief zijn geweest en overtredingen voornamelijk op hebben gelost met een actie in de categorie dialoog voeren, zijn doelen om publieke belangen te waarborgen sneller behaald. Een bijkomend voordeel van deze manier van toezicht en de snelheid ervan, is dat het de druk op toezichthouders en juristen zou verlagen, volgens respondenten uit interviews.

*“Want een handhavingszaak kost de jurist altijd meer tijd en energie. De jurist moet er achteraan, de dames en heren hebben het druk genoeg, en dan duurt het langer voordat je een resultaat hebt” (respondent 13).*

Naast snelheid die de flexibiliteit van responsiviteit mogelijk maakt, zorgt het er ook voor dat maatwerk mogelijk is. Toezichthouders die responsief zijn kunnen op basis van de context een passende oplossing of actie bedenken om het uiteindelijke doel te bereiken. Respondent 7 geeft daarover het volgende aan:

*“Ik denk dat je in toezicht en handhaving niet echt één lijn kunt aanhouden, omdat geen enkele situatie hetzelfde is. Ik vind dat je iedere situatie los moet bekijken en beoordelen om uiteindelijk goed je werk, of in ieder geval je toezichthouderstaak, uit te kunnen voeren”.*

Doordat toezichthouders over flexibiliteit beschikken kunnen zij per situatie een juiste afweging maken. Op het moment dat publieke belangen in het geding komen kunnen toezichthouders bijvoorbeeld maatwerk leveren door harder op te treden. Uiteindelijk zorgt maatwerk ervoor dat elke situatie passend behandeld wordt waardoor in iedere situatie afzonderlijk publieke belangen gewaarborgd kunnen worden. Dit wordt ondersteund door de bevindingen in de observaties, in observatie 5 is hiervan een voorbeeld geïllustreerd, waarbij toezicht is gehouden op kamerbewoning van arbeidsmigranten. In dit huis zijn een aantal punten die het wonen onveilig zouden maken en op basis daarvan hebben toezichthouders een waarschuwing afgegeven met een termijn om het huis veilig te maken. Deze observatie geeft aan dat door middel van een responsieve inschatting de veiligheid en het welzijn van de arbeidsmigranten wordt gewaarborgd. Een passende uitspraak tijdens deze observatie luidt: *“Toezicht en handhaving is ook zorg!”*.

Iets wat aansluit op dat maatwerk, is de mate waarin een menselijk aspect wordt meegenomen in het toezicht houden. Dit heeft te maken met de rol van toezichthouder. Traditioneel wordt gedacht dat een toezichthouder er alleen is om regels te handhaven. Maar uit interviews blijkt dat het vak van toezichthouder tegenwoordig verder gaat bij responsief toezicht. Negen respondenten geven aan dat toezichthouders, burgers en aannemers dienen te helpen in plaats van te straffen om doelbereik te halen. Ondanks dat een maatregel zwaar is, kan er toch naar het verhaal achter de situatie gekeken worden hoe mensen geholpen kunnen worden in plaats van enkel gestraft.

*“Maar gezien de omstandigheden, zoals de aanwezigheid van minderjarige kinderen en het feit dat ze geen andere woonruimte konden regelen, hebben we besloten tot maatwerk. (...) We hebben dit maatwerk geleverd om hem richting het zorgkader te krijgen” (respondent 4).*

Nog niet bij iedere toezichthouder heerst deze insteek van het werk. Maar op basis van interviews lijkt deze manier van toezicht meer bij te dragen aan een breder pakket publieke belangen.

Van de voorbeelden die zijn gegeven in interviews is het meeste opgelost of nog lopende. In tegenstelling tot responsieve voorbeelden uit interviews waarvan de zaken opgelost worden zijn er ook 11 zaken geschetst waar niet responsief is gehandeld. Wat daarbij opvalt is dat de actie niet past bij de situatie en dat daarom het uiteindelijke doel niet wordt behaald. Dit kan gaan om een situatie waar te weinig wordt gedaan om de overtreding te stoppen, waardoor de overtreder het als vrijbrief ziet om door te gaan. Respondent 3 geeft daarover het volgende aan:

*“Eén keer moesten we dagelijks controleren omdat de bouwer gewoon doorging. De dwangsom liep op tot zes ton en de zaak loopt nog steeds, al vier jaar. Wij moesten elke dag langsgaan, foto's maken, rapporten schrijven en brieven sturen. Die man zei dat hij zijn kamer kon behangen met onze brieven. Soms denk ik dat we strenger moeten zijn”.*

Anderzijds geeft respondent 7 een voorbeeld aan waarin men relatief zwaar gestraft werd, terwijl het een kleine overtreding betrof. Dat leidt tot frustratie en onnodig oponthoud bij de burger in dit geval. In situaties waar niet responsief is gehandeld is het lastiger om publieke belangen te waarborgen of wordt helemaal niet gewaarborgd en draagt daarom ook niet bij aan effectief toezicht.

*“Want als je daar gaat pappen en nathouden, ja, daar heeft niemand iets aan. Daar ga je geen vooruitgang mee boeken” (respondent 6).*

Gekeken naar de documentanalyse, worden bijna alle situaties opgelost of blijkt dat er geen sprake was van een overtreding. In slechts één geval uit de documentanalyse is de overtreder doorgegaan met de overtreding na het nemen van actie door een toezichthouder. Tijdens observaties is lastig vast te stellen of publieke belangen uiteindelijk zijn gewaarborgd. Dit heeft te maken met het feit dat het een momentopname is en de afwikkeling van een actie die pas op langer termijn duidelijk wordt. Wel is te concluderen dat in de 7 observaties die gedaan zijn de toezichthouders wel responsief zijn geweest, omdat zij de actie op de context hebben afgestemd om publieke belangen te waarborgen.

Al met al is tijdens de dataverzameling naar voren gekomen dat responsiviteit in toezicht ervoor zorgt dat publieke belangen beter gewaarborgd kunnen worden. Doordat toezichthouders in deze situaties elke keer een aparte afweging maken kan een passende oplossing gevonden worden om het publieke belang te waarborgen.

## Hoofdstuk 5: Discussie

In onderstaand hoofdstuk wordt op basis van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk vier een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarnaast worden de resultaten vergeleken met wat de theorie veronderstelt. Tot slot wordt gereflecteerd op het onderzoek en de uitvoering ervan.

### 5.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek is beantwoord luidt: *'Hoe wordt invulling gegeven aan responsief toezicht en op welke wijze draagt dit vervolgens bij aan de effectiviteit van toezicht houden?'*.

In de theorie zijn de variabelen responsief toezicht en effectiviteit van toezicht uiteen gezet. Effectiviteit toezicht houden is in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin publieke belangen worden behartigd (Willemsen & Leeuw, 2007). Responsiviteit is het afstemmen van de actie van een toezichthouder op basis van wat de situatie op dat moment nodig heeft volgens de toezichthouder (Rutz et al., 2015). In de theorie wordt duidelijk dat responsief toezicht relatief subjectief is, aangezien zelfs grondleggers Ayres en Braithwaite geen antwoord geformuleerd hebben op de vraag hoe in de praktijk invulling te geven aan responsief toezicht om effectief te zijn (Van Erp & Van Wingerde, 2013).

Gezien het feit dat responsiviteit subjectief is, is het lastig vast te stellen wanneer een toezichthouder daadwerkelijk responsief is. Wel is uit de dataverzamelmethode duidelijk geworden dat het grootste gedeelte van de toezichthouders rekening probeert te houden met de context. In de resultaten blijkt dat responsiviteit op twee manieren tot uiting komt. Enerzijds in de actie van een toezichthouder en anderzijds in de houding en gedrag van een toezichthouder. Een opvallende bevinding is dat toezichthouders over het algemeen laag inzetten qua actie. Wat betreft de houding en gedrag valt op dat toezichthouders vaker voor een horizontale relatie kiezen door zich informeel op te stellen.

In de dataverzameling zijn een aantal contextuele factoren, die de actie en de houding van een toezichthouder bepalen, gecategoriseerd. Enerzijds de aard van de situatie en anderzijds de opstelling van de tegenpartij. Wanneer de aard van de situatie een dusdanig groot risico vormt voor de te waarborgen publieke belangen vormt dit een aanleiding voor toezichthouders om harder op te treden, zowel in hun actie als in houding en gedrag. Als blijkt dat de opstelling van een overtreder niet bereidwillig of welwillend is, maar hij juist moedwillig regels overtreedt, kan deze rekenen op een zwaardere actie en een verticale relatie in de vorm van rechtlijnige communicatie.

Opvallend is dat de aard van de situatie vaker de actie van de toezichthouder bepaald en de opstelling van de tegenpartij vaak de houding en gedrag van de toezichthouder bepaald. Deze contextuele factoren hangen nauw samen met de te waarborgen publieke belangen. Wanneer de aard van de situatie schrijnend is of de opstelling van de tegenpartij niet welwillend is, zullen deze situaties een groter risico vormen voor de te waarborgen publieke belangen. Wanneer sprake is van een groter risico, is dat voor toezichthouders aanleiding om de situatie harder aan te pakken qua actie en opstelling. Publieke belangen die in de dataverzameling voornamelijk terug komen zijn 'veiligheid' en het 'welzijn van de mens'.

Tot slot is vastgesteld hoe deze invulling van responsief toezicht bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht. Wat betreft de houding en gedrag van toezichthouders blijkt uit de dataverzameling dat een horizontale relatie met de regelplichtige het meeste oplevert. Echter is dit afhankelijk van de contextuele factoren en is het niet passend om in elke situatie informeel te blijven. Belangrijk is om niet onnodig formeel te worden, dit levert vaak weerstand op en belemmert zo het waarborgen van publieke belangen. Wat betreft de actie van een toezichthouder; deze beschikt over een bepaalde mate van flexibiliteit doordat hij een actie kan afstemmen op de situatie. Dit leidt tot het sneller bereiken van resultaten. Situaties waarvan de ernst klein is, kunnen door middel van een dialoog worden opgelost om toch publieke belangen te waarborgen. Naast de snelheid zorgt deze flexibiliteit in handelen ervoor dat toezichthouders maatwerk kunnen afleveren. Geen enkele situatie is hetzelfde tijdens het houden van toezicht en vraagt om een passende actie wanneer publieke belangen in het geding komen. Hier nemen sommige toezichthouders het menselijke aspect in mee, omdat er soms diepere problemen achter de overtreding zitten. Het type toezichthouder wat zichzelf ziet om mensen te helpen in plaats van te straffen is zich vaak bewust van de zorgplicht die het bevoegd gezag heeft. De rol van toezichthouders gaat hierdoor verder dan het enkel handhaven van regels en er wordt op deze manier daadwerkelijk aandacht geschonken aan het maatschappelijk resultaat in de vorm van publieke belangen.

## **5.2 Verhouding resultaten tot literatuur**

In de literatuur is over de variabelen effectiviteit en responsief toezicht afzonderlijk veel literatuur te vinden. Over de verhouding tussen deze twee is relatief weinig te vinden.

In de theorie omtrent responsief toezicht wordt duidelijk dat het bij responsiviteit gaat om de toepassing van regels op een bepaalde context (Mascini en Van Wijk, 2009; Rutz et al., 2015). In dit onderzoek is gevonden dat responsief toezicht verder gaat dan enkel het afstemmen van de actie op de context, maar dat houding en gedrag van toezichthouders ook onderdeel is van responsief toezicht. Houding en gedrag blijken wel degelijk van belang wanneer toezichthouders publieke belangen willen waarborgen en ook hier blijkt contextuele afstemming van toepassing.

Ayres en Braithwaite (1992) zijn de grondleggers van de handhavingspiramide. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat de praktijk overeenkomt met de insteek van deze piramide. Bij de invulling van responsief toezicht zijn acties van toezichthouders te categoriseren tot categorieën waarbij een oplopende graad van hardheid in op te merken is. Mascini en Van Wijk (2009) geven aan dat deze piramide op twee verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden, namelijk strikt en ruim. In de resultaten van dit onderzoek is echter alleen maar bevonden dat toezichthouders gebruik maken van een ruime interpretatie. Simpelweg omdat het effectiever is om de actie direct af te stemmen op de context in plaats van laag inzetten en opschalen wanneer het aangaan van de dialoog niet werkt. In situaties van ondermijning is het bijvoorbeeld niet realistisch dat een toezichthouder door middel van een goed gesprek de situatie oplost, er dient direct hoger ingezet te worden qua maatregel.

In de theorie wordt uitvoerig benoemd dat responsief toezicht het afstemmen van het handelen op basis van de context is (Ayres en Braithwaite, 1992; Rutz et al., 2015). Echter wordt niet duidelijk wat de contextuele factoren zijn die handelingen van toezichthouders bepalen. In dit onderzoek is dat gat, wat in de theorie open blijft, opgevuld en wordt duidelijk dat de aard van de situatie en de houding van de tegenpartij contextuele factoren categoriseert die het handelen en de opstelling van toezichthouders bepalen.

De theorie veronderstelt dat responsief toezicht uiteindelijk leidt tot naleving van wet- en regelgeving wat op den duur positief bijdraagt aan het waarborgen van publieke belangen (Nielsen & Parker, 2009; Piore, 2011). De bevindingen uit de resultaten komen hier mee overeen. Echter in de theorie wordt niet goed duidelijk op welke wijze dit bijdraagt aan het waarborgen van publieke belangen, behalve dat de theorie veronderstelt dat voor elke situatie een passende oplossing gevonden kan worden. In de resultaten blijkt dat responsiviteit gepaard gaat met flexibiliteit, wat het mogelijk maakt om maatwerk te leveren. Naast maatwerk is ook snelheid een positieve bijdrage van responsief toezicht aan de effectiviteit van toezicht houden, iets waar in de theorie niet over gesproken wordt. In de theorie worden veiligheid en gezondheid genoemd als publieke belangen die gewaarborgd worden door toezichthouders, wat overeen komt met de publieke belangen 'veiligheid' en 'welzijn van de mens' uit de resultaten.

### **5.3 Reflectie op de methode van het onderzoek**

De eerste limitatie heeft te maken met het feit dat responsiviteit en het waarborgen van publieke belangen subjectief zijn. Wat voor de één responsief of effectief is kan voor de ander voelen als een toezichthouder die niet naar de context kijkt en geen publieke belangen waarborgt. Voor de replicerbaarheid van het onderzoek komt dit niet ten goede, omdat in een nieuw onderzoek andere toezichthouders mogelijk andere percepties van deze variabelen hebben, dit kan leiden tot andere

conclusies. Daarnaast is in dit onderzoek sprake van een verkennend karakter, waardoor de interviews en observaties relatief open waren. Dit komt de repliceerbaarheid van het onderzoek niet ten goede, omdat een interview verschillende kanten op gaat door de openheid. Dit heeft zich geuit in de vorm dat toezichthouders zoveel informatie aan het delen waren dat zij afdwaalden van het daadwerkelijke doel van het interview. Om repliceerbaarheid te waarborgen is er wel gebruik gemaakt van een interviewhandleiding en een standaardobservatierapport.

Het geringe aantal onderzoekseenheden is een limitatie met betrekking tot de generaliseerbaarheid van het onderzoek. In dit onderzoek zijn 15 interviews afgenomen met toezichthouders van drie gemeentes, 7 observaties gehouden met toezichthouders uit twee gemeentes en is een documentanalyse gebaseerd op informatie van één gemeente. Deze vorm van triangulatie heeft een rijkdom aan informatie opgeleverd, maar is met het beperkt aantal respondenten niet generaliseerbaar voor een grotere groep. Echter is het generaliseren van informatie niet het doel geweest van dit type onderzoek, maar wel het met diepgaande informatie nieuwe inzichten vergaren over responsief toezicht en de bijdrage ervan aan effectiviteit.

Een laatste limitatie is dat veelal vanuit het perspectief van de toezichthouder is gekeken en weinig vanuit het perspectief van andere actoren. Zowel in de interviews en de documentanalyse, komt sterk de mening en handswijze van toezichthouders terug. In de observatie is de reactie van de actoren wel te zien, maar deze is slechts geïnterpreteerd omdat verder niet gesproken is met hen. De conclusie is enkel op basis van kwalitatieve informatie afkomstig van toezichthouders. Het zou kunnen dat actoren anders aan kijken tegen de invulling van responsief toezicht en de wijze waarop dat bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht.

## Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt een conclusie geschreven waarin behandeld wordt wat is onderzocht, wat de bevindingen zijn en waarom de bevindingen interessant zijn. Na de conclusie wordt een praktische aanbeveling gegeven en een aanbeveling voor een vervolgonderzoek.

### 6.1 Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht op welke manier invulling is gegeven aan responsief toezicht en hoe deze invulling vervolgens bijdraagt aan de effectiviteit van toezicht houden. In de theorie is bevonden dat responsief toezicht houden het aanpassen van het handelen aan de situatie is. Effectief toezicht is gedefinieerd als het waarborgen van publieke belangen.

Door middel van interviews, observaties en documentanalyse is data verzameld over hoe invulling is gegeven aan responsief toezicht en op welke wijze dat bijdraagt aan effectiviteit. Al met al is met betrekking tot de invulling van toezicht vast te stellen dat deze bestaat uit enerzijds de actie van de toezichthouder en anderzijds de houding en gedrag van een toezichthouder. In de meeste gevallen wordt rekening gehouden met de context. Dit wordt gedaan op basis van twee categorieën contextuele factoren, namelijk de aard van de situatie en de opstelling van de tegenpartij. Deze contextuele factoren hangen nauw samen met de te waarborgen publieke belangen.

Wat betreft de houding en gedrag van een toezichthouder is te concluderen dat een horizontale relatie over het algemeen het best werkt. Echter is dit op basis van contextuele factoren niet altijd passend en dient de toezichthouder zich formeel op te stellen. Wat betreft de acties van toezichthouders draagt responsiviteit bij dat situaties vaak sneller worden opgelost. Daarnaast zorgt responsiviteit ervoor dat maatwerk geleverd kan worden door toezichthouders. De snelheid en het maatwerk zorgen ervoor dat publieke belangen beter gewaarborgd worden.

Deze bevindingen zijn een relevante bijdrage aan de theorie en vormen een basis voor praktische aanbevelingen. In de theorie is relatief weinig bekend over de verhouding tussen responsief toezicht en effectiviteit. Door middel van dit onderzoek is meer duidelijkheid geschapen over deze verhouding. Naast theoretische bijdrage bieden de empirische bevindingen een relevante input aan het toezicht- en handhavingsbeleid binnen gemeentes. Zij kunnen op basis van deze bevindingen responsiviteit beter plaatsen in hun beleid.

### 6.2 Aanbeveling

*Het verwerken van 'responsiviteit' als leidend principe in het VTH beleid binnen gemeentes.*

Het doel van deze aanbeveling is om toezichthouders responsiever te werk te laten gaan, zodat publieke belangen beter gewaarborgd worden. Om dit doel te bereiken dienen gemeentes

responsiviteit als leidend principe van het VTH beleid te implementeren. Voor het herzien van het beleid dient een werkgroep opgericht te worden. Deze werkgroep zal bestaan uit twee beleidsmakers, de manager van het team veiligheid en handhaving en twee toezichthouders die het beleid daadwerkelijk in uitvoering brengen. Wanneer responsiviteit als leidend principe worden vastgelegd in beleid, is het van belang dat ook publieke belangen als leidraad worden vastgesteld waar toezichthouders hun contextuele afstemming op kunnen baseren.

Wanneer het beleid klaar is dient het geïmplementeerd te worden. Hier speelt de manager van de afdeling een grote rol in. Hij is verantwoordelijk voor de communicatie van het beleid en de monitoring ervan. Bij de invoering van het beleid wordt de eerste tien weken elke week een bijeenkomst georganiseerd, waar de manager informatie deelt over responsiviteit en de uiting ervan in het nieuwe beleid.

Vervolgens is het aan de toezichthouders om het beleid in uitvoering te brengen. Hierbij is het van belang dat zij over tablets (± €400,-) beschikken met daarop digitale formulieren, om op deze manier situaties vast te leggen. Belangrijk bij het digitale formulier is dat het geen afvinklijst wordt, maar dat er genoeg ruimte is voor toezichthouders om bevindingen kwijt te kunnen. Door situaties vast te leggen is het mogelijk om de uitvoering van responsiviteit te monitoren, wat de taak is van de manager. Wekelijks overleg is nodig tussen de manager en toezichthouders, waarbij de gemonitorde gegevens worden besproken en geëvalueerd. Op deze manier wordt wekelijks bewustzijn gecreëerd voor responsief toezicht. In deze wekelijkse sessie is aandacht voor wat het beleid voorschrijft, situaties die toezichthouders zijn tegengekomen en waar eventuele verbeteringen zitten ten aanzien van het waarborgen van publieke belangen. Eens in de vier weken wordt bij deze sessie één regelplichtige actor uitgenodigd die recent in contact is gekomen met een toezichthouder om zijn ervaring te delen. Op deze manier worden de prestaties van responsief toezicht vanuit een ander perspectief bekeken.

### **6.3 Aanbeveling vervolgonderzoek**

*Onderzoek naar perceptie van regelplichtige actoren ten aanzien van responsiviteit door toezichthouders.*

In dit onderzoek is voornamelijk gekeken naar de perceptie van toezichthouders zelf naar responsief toezicht. Wat betreft een vervolgonderzoek is het interessant om de perceptie van de regelplichtigen te onderzoeken en te kijken of zij hetzelfde beeld hebben van responsief toezicht en de bijdrage ervan aan effectiviteit. Daarnaast kan het vraagstuk belichten vanuit een ander perspectief waardevolle informatie leveren aan gemeentes over hoe zij publieke belangen beter kunnen waarborgen.

Voor de uitvoering van het vervolgonderzoek wordt aanbevolen om een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methodes toe te passen. Door middel van statistische gegevens kunnen regelplichtigen een beoordeling geven over hoe toezichthouders te werk zijn gegaan. Dit in combinatie met interviews, waar de mening en de onderliggende gedachte van de regelplichtigen besproken kunnen worden, zorgt voor een rijkdom aan informatie om een diepgaand onderzoek te houden.

Uiteindelijk draagt de perceptie van regelplichtige actoren bij aan de evaluatie van gemeentelijk beleid omtrent toezicht en handhaving. Vanuit deze evaluatie kunnen verbeteringen getroffen worden wat betreft het waarborgen van publieke belangen.

## Literatuurlijst

- Aan de slag met de Omgevingswet. (2020, 28 mei). *Webinar Consequenties Omgevingswet voor toezicht en handhaving: the Bigger Picture* [Video]. YouTube.  
[https://www.youtube.com/watch?v=9lyGBF8p\\_7k](https://www.youtube.com/watch?v=9lyGBF8p_7k)
- Admin. (2022, 25 mei). *Beginselplicht tot handhaving: wanneer moet er gehandhaafd worden?* Handhavingsrecht.nl. <https://handhavingsrecht.nl/beginselplicht-tot-handhaving/>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. *RePEc: Research Papers in Economics*.  
<https://econpapers.repec.org/bookchap/oxpobooks/9780195093766.htm>
- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken: een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein: Change your perspective: a quest for responsiveness in the social domain*. *Ipskamp Printing*.  
<https://repub.eur.nl/pub/120786/Proefschrift-Janny-Bakker-Klein.pdf>
- Bandy, G. (2014). *Measuring performance and value for money*. In *Routledge eBooks* (pp. 252–287).  
<https://doi.org/10.4324/9781315766034-7>
- Boogers, M., Van Zuydam, S., & Van Ostaijen, J. (2021). *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen? : Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen*. *De Nederlandse Vereniging Voor Raadsleden*.  
[https://www.raadsleden.nl/assets/documents/tiu\\_nvn\\_-\\_lokale\\_bestuursculturen\\_regionale\\_verschillen\\_-\\_rapportage.docx.pdf](https://www.raadsleden.nl/assets/documents/tiu_nvn_-_lokale_bestuursculturen_regionale_verschillen_-_rapportage.docx.pdf)
- Braithwaite, J. (2011). *The Essence of Responsive Regulation, Fasken Lecture*. *Heinonline*.  
<https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/32227>
- Davis, K. (1969). *Discretionary Justice: a preliminary inquiry*. *University Of Chicago Law Review*, 36(4), 884. <https://doi.org/10.2307/1598980>
- De Visser, J., Steytler, N., & Machingauta, N. (2010). *Local government reform in Zimbabwe: A policy dialogue*.  
<https://repository.uwc.ac.za/xmlui/bitstream/10566/208/4/DeVisserLocalGovtZimbabwe2010.pdf>
- Evans, A. (2010). *Professional discretion in welfare services: beyond street-level bureaucracy*.  
<http://wrap.warwick.ac.uk/37631/>
- Evans, T. (2011). *Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy*. *The British Journal Of Social Work*, 41(2), 368–386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy*. *Thousand Oaks: Sage*.  
<https://eprints.brighton.ac.uk/2380/>

- Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *Der Moderne Staat*, 6(2–2013), 425–440. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i2.10>
- Informatiepunt Leefomgeving. (z.d.). *Uitgangspunten bij het ontwerp van de Omgevingswet*. <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/uitgangspunten/>
- Job, J. A., Stout, A., & Smith, R. C. (2007). Culture Change in Three Taxation Administrations: From Command-and-Control to Responsive Regulation. *Law & Policy*, 29(1), 84–101. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00247.x>
- Krawiec, K. D. (2003). Cosmetic Compliance and the Failure of Negotiated Governance. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.448221>
- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980. *Politics & Society*, 10(1), 116. <https://doi.org/10.1177/003232928001000113>
- Mascini, P. (2013). Why Was the Enforcement Pyramid so Influential? And What Price Was Paid? *Social Science Research Network*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2556706](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2556706)
- Mascini, P. (2023). Literatuuronderzoek Responsive Regulation: voorbij de handhavingspiramide. *Erasmus School Of Social And Behavioural Sciences*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/02/literatuuronderzoek-responsive-regulation-voorbij-de-handhavingspiramide>
- Mascini, P., & Van Wijk, E. (2009). Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit: een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen. *Hva*. [https://pure.hva.nl/ws/files/5842684/responsive\\_regulation\\_bij\\_de\\_voedsel\\_en\\_waren\\_autoriteit.pdf](https://pure.hva.nl/ws/files/5842684/responsive_regulation_bij_de_voedsel_en_waren_autoriteit.pdf)
- Mertens, F. (2006). Toezien door inspecties. In F. Michiels & E. Muller (Reds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland* (pp. 265–301). Kluwers. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/handhaving-bestuurlijk-handhaven-in-nederland>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA64809275>
- Nielsen, V. L. (2006). Are regulators responsive? *Law & Policy*, 28(3), 395–416. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2006.00232.x>
- Nielsen, V. L., & Parker, C. (2009). Testing responsive regulation in regulatory enforcement. *Regulation & Governance*, 3(4), 376–399. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2009.01064.x>

- Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2013). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur* - 63.  
<https://babordplus.u-bordeaux.fr/notice.php?q=id:2534948>
- Nothdurfter, U., & Hermans, K. (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal Of Social Welfare*, 27(3), 294–304. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- Overheid.nl: lokale wet- en regelgeving: Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Lansingerland 2023*. (2023, 6 oktober). Lokale Wet- en Regelgeving.  
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR701393/1>
- Perez, O. (2014). Courage, Regulatory Responsibility, and the Challenge of Higher-Order Reflexivity. *Social Science Research Network*.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2389619\\_code327866.pdf?abstractid=2389619&type=2](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2389619_code327866.pdf?abstractid=2389619&type=2)
- Piore, M. J. (2011). Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, 5(1), 145–164. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01098.x>
- Pires, R. R. C. (2011). Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation & Governance*, 5(1), 43–69.  
<https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01083.x>
- Rice, D. (2013). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State. *Administration & Society*, 45(9), 1038–1062. <https://doi.org/10.1177/0095399712451895>
- Rutz, S., Mathew, D., Robben, P., & De Bont, A. (2015). Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands. *Regulation & Governance*, 11(1), 81–94.  
<https://doi.org/10.1111/rego.12101>
- Sambumbu, A. M., & Boniface, O. (2017). Structural Measures and Competencies for Effective Performance of the Municipal Oversight Committees. *Public Policy And Administration Research*, 7(5), 73–83.  
<https://www.iiste.org/Journals/index.php/PPAR/article/download/37236/38380>
- Silbey, S. S. (2011). The sociological citizen: Pragmatic and relational regulation in law and organizations. *Regulation & Governance*, 5(1), 1–13. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01106.x>
- Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. <https://ci.nii.ac.jp/ncid/BA47331402>
- Stout, H. D. (2007). *Weerbare waarden : borging van publieke belangen in nutssectoren*. Boom Juridische Uitgevers.

- Swanborn, P. G. (2007). *Evaluëren: het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*.
- Taxman, F. S. (2002). Federal Probation: Supervision— Exploring the Dimensions of Effectiveness. *A Journal Of Correctional Philosophy And Practice*, 14–28.  
[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/9567945/2002sefp-libre.pdf?1390857140=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DBeyond\\_correctional\\_quackery\\_Professiona.pdf&Expires=1709820256&Signature=DQeH2fB1KDNehkWr61a5JSVldBAr1OQmetcs9VuF8zNLyoP5O1gH6RWs0iVWXOJ1Ohj0hVoUFIqmUeZR-gcQwWICTXV2LGMxnVkyemDGBSgbP22A~iCpBPMt5mL87MI3kwmhObN7muEupOuPzm3hsa oi6QdPI8B6l3RPTwlp4AOq-hf4CRurX~6tnwox3KJ8TFgOtFcvjCwVbGwZ5WewVXINUeaSQjKbyFAEHFRSxtSpaqiBaBzuYCWktnJv4~bbp2Fvck2Rg9yZcoijI9nIFJJb9QtDibPqAJiVXuKg1kacanqLGCgz~gTejq57GhKeBkDRI4mYO4SmgYPVeleE3g\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=16](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/9567945/2002sefp-libre.pdf?1390857140=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DBeyond_correctional_quackery_Professiona.pdf&Expires=1709820256&Signature=DQeH2fB1KDNehkWr61a5JSVldBAr1OQmetcs9VuF8zNLyoP5O1gH6RWs0iVWXOJ1Ohj0hVoUFIqmUeZR-gcQwWICTXV2LGMxnVkyemDGBSgbP22A~iCpBPMt5mL87MI3kwmhObN7muEupOuPzm3hsa oi6QdPI8B6l3RPTwlp4AOq-hf4CRurX~6tnwox3KJ8TFgOtFcvjCwVbGwZ5WewVXINUeaSQjKbyFAEHFRSxtSpaqiBaBzuYCWktnJv4~bbp2Fvck2Rg9yZcoijI9nIFJJb9QtDibPqAJiVXuKg1kacanqLGCgz~gTejq57GhKeBkDRI4mYO4SmgYPVeleE3g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=16)
- Teulings, C. N., Bovenberg, A., & Van Dalen, H. (2003). *De Calculus van het Publieke Belang*. *Tilburg University*. <https://pure.uvt.nl/ws/files/1044779/calculuspubliekbelang2003.pdf>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2013). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Van Erp, J., & Van Wingerde, K. (2013). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 4(4), 26–32. <https://doi.org/10.5553/tvt/187987052013004004005>
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding* (4de editie). Uitgeverij Coutinho. <http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/177530>
- Vedung, E. (1997). Public policy and program evaluation: Merit criteria and performance standards. In *Routledge eBooks*. <https://doi.org/10.4324/9781315127767>
- Vikolainen, V., De Bruijn, T., & Bressers, H. (2013). IMPROVING ENVIRONMENTAL POLICY ENFORCEMENT. *Environmental Engineering And Management Journal*, 12(8), 1637–1643.  
<https://doi.org/10.30638/eemj.2013.198>
- Viñals, J., Fiechter, J., Narain, A., Elliott, J., Tower, I., Bologna, P., & Hsu, M. (2010). *The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”*. <https://www.amazon.com/Making-Good-Supervision-Learning-Say-ebook/dp/B00CRE3IV0>
- Vivoda, V., & Fulcher, J. (2017). Monitoring, Enforcement and Compliance. *Mining Legislation Reform Initiative*. <https://core.ac.uk/download/pdf/158605356.pdf>

- VNGemeenten. (2020). *Webinar Implementatievraagstukken toezicht en handhaving door gemeenten en OD's (23-6-2020)* [Video]. YouTube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=a6z1vLKrK9A>
- Wester, F. (1995). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Coutinho.
- Wilkeshuis, K. (2010). *Publieke belangen en nutssectoren: Op weg naar een juridisch afwegingskader*.  
<https://research.vu.nl/ws/files/42191225/cover.pdf>
- Willemsen, F., & Leeuw, F. L. (2007). Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels: Maatschappelijke effecten van toezicht en inspectie. Effectevaluaties uit de praktijk. In *Océ eBooks*. Boom Juridische uitgevers. <https://doi.org/10.26481/spe.20080523fl>
- Willis, K., Anderson, J., & Homel, P. (2011). *Measuring the effectiveness of drug law enforcement*.  
<https://doi.org/10.52922/ti275862>
- Winter, H. (2010). Zicht op toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving. *University Of Groningen*. <https://research.rug.nl/en/publications/zicht-op-toezicht-over-de-meerwaarde-van-toezicht-in-de-risicosam>
- WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. [https://doi.org/10.26530/oopen\\_439711](https://doi.org/10.26530/oopen_439711)
- WRR. (2013). Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht. In <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht> (Vol. 4, Nummer 4, pp. 3–9).  
<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>

## **Bijlage 1: Interviewhandleiding**

Interviews hebben betrekking op recente situaties waar toezichthouders mee te maken hebben gehad. De enige vraag die dan vast staat is of de toezichthouder een recent voorbeeld wil geven. Vanuit daar zijn enkele vragen opgesteld als houvast. Dit betekent dat deze vragen niet letterlijk uitgevraagd worden. Op deze manier wordt getracht zoveel mogelijk informatie op te halen. De volgende vragen zullen als houvast dienen tijdens het interview.

- 1) Hoe zag de situatie eruit?
- 2) Hoe bent u als toezichthouder in deze situatie te werk gegaan?
- 3) In hoeverre heeft u als toezichthouder in deze situatie gekeken naar de specifieke kenmerken van de situatie toen u toezicht ging houden? In hoeverre hebben deze kenmerken uw manier van toezicht houden of uw maatregel beïnvloed?
- 4) In hoeverre bent u als toezichthouder tevreden over het waarborgen van publieke belangen doordat u toezicht heeft gehouden in deze situatie? En wat is hetgeen, volgens u, wat maakt of er wel/niet wordt bijgedragen aan het borgen van publieke belangen?

## **Bijlage 2: Standaard observatieverslag**

### **Observatie ...**

Gemeente ...

***Wat was de situatie?***

***Hoe verliep de observatie?***

***Wat was de houding van de toezichthouder?***

***Wat was de actie van de toezichthouder?***

***Op basis waarvan is deze actie bepaald?***

***Is er responsief gehandeld?***

***Hoe is de situatie opgelost?***

***Overige opvallendheden***

## Bijlage 3: Codeerboom

Onderstaand de codeboom naar aanleiding van de analyse in Atlas.ti. Deze is verwerkt in de vorm van een schema, omdat een visuele weergave de leesbaarheid ervan zou aantasten. Op deze manier kan de open codering worden getoond, waardoor alle stappen van het coderingsproces getoond kunnen worden.

Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Responsief	Conclusie	N.V.T.	Responsiviteit
Niet responsief			
Niet responsief/responsief			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Ernst situatie	Aard situatie	Contextuele factoren	Responsiviteit
Impact omgeving	Opstelling tegenpartij		
Houding tegenpartij			
Voorgeschiedenis			
Herhaling overtreding			
Moedwillige overtreding			
Welwillend			
Bereidwillig			
Geen	Geen contextuele afstemming		
Beleid gemeente	Overige contextuele factoren		
Aantal overtredingen			
Aantal meldingen			
Voortgang bouwproces			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Letterlijk toezicht houden	Niks doen	Acties toezichhouders	Responsiviteit
Geen overtreding			

Geen prioriteit			
Gesprek voeren	Dialogoog aangaan		
Adviseren			
Coachen			
Oplossingsgericht denken			
Meedenken			
Samenwerken			
Helpen burgers			
Adviseren melder			
Mediation			
Voor aankondiging last onder dwangsom			
Gedogen			
Helpen			
Voorlichten			
Mondelinge handhaving		Waarschuwen	
Mondeling stil leggen			
Last onder dwangsom			
Mondeling laten stoppen			
Voornemens handhaven op te treden			
Bouwstop			
Waarschuwingsbrief			
Ordegesprek			
Strak handhaven	Formeel handhaven		
Formeel ingrijpen			
Sluiting pand			
Verbeuren dwangsom			
Bestuursdwang	Bestuursdwang		
Sluiten bedrijf			

Bestuurlijke maatregel			
Spoedsluiting			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Informeel opstellen	Houding en gedrag horizontaal	Houding en gedrag toezichthouder	Responsiviteit
Meedenkend			
Inlevingsvermogen			
Respectvolle communicatie			
Persoonlijk contact			
Goede relatie			
Goed overleg			
Kant van de burger kiezen			
Menselijk communiceren			
Formeel opstellen	Houding en gedrag verticaal		
Rechtlijnige communicatie			
Minder flexibel			
Brief sturen			
Weinig meedenkend			
Duidelijk communiceren			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Veiligheid	Veiligheid	Publieke belangen	Effectiviteit
Constructieve veiligheid			
Brandveiligheid			
Welzijn burgers	Welzijn van de mens		
Openbare orde			
Gezondheid			
Cultuur	N.V.T.		

Bestemmingsplan	Overig		
Dierenwelzijn			
Fysieke leefomgeving			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Tevreden toezichthouder	Tevredenheid toezichthouder	Tevredenheid	Effectiviteit
Minder tevreden toezichthouder			
Tevredenheid burger	Tevredenheid stakeholders		
Tevredenheid aannemer			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Opgelost	Uitkomsten voorbeelden	N.V.T.	Effectiviteit
Nog geen uitkomst			
Nog niet opgelost			
Overtreding gaat verder na handhaving			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Casus bouw	Voorbeelden bouw gerelateerd	Voorbeelden	N.V.T.
Casus verbouwing monument			
Casus sloopwerkzaamheden			
Casus bouwwerk			
Casus gevaarlijke stoffen			
Casus asbest			
Casus brandveiligheid gebouw			
Casus ondermijning	N.V.T.		

Casus bestemmingsplan	Voorbeelden bestemmingsplan gerelateerd		
Casus illegale bewoning			
Casus kamerbewoning			
Casus herhaling overtreding	Overig voorbeelden fysieke leefomgeving gerelateerd		
Casus verkeershinder			
Casus bekende aannemer			
Casus blokkade weg			
Casus botsing persoonlijkheden			
Casus geluidsoverlast evenement			
Casus gaslek			
Casus geen brandblussers			
Casus geen brandmeldinstallatie			
Casus geen onderhoud			
Casus hekwerk			
Casus lichthinder			
Casus overlast			
Casus reclame beleid			
Casus zorg			
Open codering			
Aanvoelen situatie	Helpende toezichthouder	Rol toezichthouder	Responsiviteit
Begrip tonen			
Liever moedwillige overtreders aanpakken i.p.v. welwillende			

Meedenken i.p.v. dwarszitten			
Menselijke maat			
Helpen i.p.v. straffen			
Meedenken			
Begeleiden			
Klantmanager			
Opvoeden regelplichtige			
Mensen stimuleren			
Mensenwerk			
Wet = handhaven	Handhavende		
Handhavend	toezichthouder		
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Werkzaamheden respondent	Overig	N.V.T.	N.V.T.
Weerstand en agressie			
Discretionaire ruimte			
Minder discretionaire ruimte			
Zorgplicht gemeentes			
Belang contextuele afstemming			
Geen enkele situatie is hetzelfde			
Open codering	Axiaal codering	Selectief codering	Herleiding naar onderzoeksvariabelen
Dialogoog aangaan → sneller resultaat	Verbanden handelingen	Verbanden	Responsiviteit & effectiviteit
Dialogoog → minder weerstand	toezichthouder		
Informeel → sneller dan formeel			

Meedenken → waardering burgers				
Bestrijden → ineffectief				
Bestuursrechtelijk meer impact dan strafrechtelijk				
Coachen → minder weerstand				
Mediation werkt beter				
Trapsgewijs handelen				
Informeel → werkt vaak beter	Verbanden houding en gedrag toezichthouder			
Hard ingaan → ineffectief				
Informele aanpak → betere relatie				
Formele opstelling → weerstand				
Houding tegenpartij → beïnvloed opstelling				
Redelijk opstellen → krijg je meer voor terug				
Relatie en dialoog → bepaald wat er gebeurt				
Responsief → sneller resultaat		Verbanden responsiviteit		
Pragmatische insteek → bereik je meer				
Responsief → resultaat				
Niet responsief → niet effectief				

Tevreden → publieke belangen gewaarborgd	Overige verbanden		
---	-------------------	--	--