

Minder last, meer effect

Zes principes van goed toezicht

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inleiding	7
1. Waaron een nieuwe visie op toezicht?	9
2. Wat is toezicht?	10
3. Sturing en toezicht	12
4. Soorten toezicht	14
5. Zes principes van goed toezicht	18
Uitgangspunten voor goed nalevingstoezicht	28
Uitgangspunten voor goed uitvoeringstoezicht	31
Checklist toezicht	35

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. *Aanleiding*

“Minder last, meer effect”. Dat is de inzet van het kabinet bij het toezicht binnen de rijksoverheid. Deze ambitie is gebaseerd op een nieuwe rijksbrede visie op toezicht. De nieuwe visie stelt het perspectief dat burgers, bedrijven en organisaties op toezicht hebben centraal. De nieuwe toezichtvisie komt tegemoet aan de wens van burgers, bedrijven en organisaties om toezicht aan te sluiten op voorzieningen die zij zelf treffen. Zes principes van goed toezicht geven richting aan deze nieuwe invulling van het toezicht.

2. *De functie van toezicht*

Toezicht bevordert de naleving van in beleid en regelgeving vastgelegde normen door regels te handhaven. Daarnaast levert toezicht informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Op basis van deze informatie kan de minister zonodig bijsturen. Ten derde informeert toezicht minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid en heeft daarnaast een maatschappelijke functie.

3. *Sturing en toezicht*

In beleid en wet- en regelgeving legt het kabinet vast wat het in de maatschappij wil bereiken en wie daarvoor verantwoordelijk is. Het duidelijk definiëren en vastleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van beleidsdoelen en het goed kunnen houden van toezicht. Regels vanuit de Europese Unie en internationale ontwikkelingen hebben steeds meer invloed op beleid en wetgeving in Nederland. Permanente aandacht voor en het vroegtijdig inspelen op internationale ontwikkelingen is een kerntaak voor wetgever, beleidsmaker én toezichthouder.

Sturing en toezicht moeten in alle fasen van een beleidsproces goed op elkaar aansluiten. Bij beleidsontwikkeling dienen toezichthouders vanuit hun kennis over de praktijk een onafhankelijk oordeel te geven. Tussentijds informeren toezichthouders beleid, politiek en samenleving over de stand van zaken van datgene wat het kabinet in de maatschappij wil bereiken. Achteraf dienen bij beleidsevaluaties de bevindingen van toezichthouders te worden meegenomen. Bevindingen van toezichthouders spelen zo een continue rol bij het opstellen van nieuw en het aanpassen van bestaand beleid.

4. *Soorten toezicht*

Het kabinet onderscheidt drie soorten toezicht die in de dagelijkse werkelijkheid zijn te herkennen: nalevings-, uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht. Nalevingstoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Deze soort is het meest zichtbaar in de samenleving als toezicht door rijksinspecties of markttoezichthouders. Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden.

5. *Zes principes van goed toezicht*

Goed toezicht voldoet aan zes principes. Toepassing van deze principes leidt tot eigentijds toezicht dat het perspectief van de samenleving centraal stelt. Het kabinet vindt maatwerk in toezicht belangrijk. De zes principes van goed toezicht krijgen per toezichtsoort hun eigen invulling. De zes principes zijn:

a. *Selectief toezicht*

Selectief toezicht is het belangrijkste nieuwe principe van goed toezicht. Het is niet vanzelfsprekend dat de overheid regels stelt en toezicht houdt. Als de overheid belangrijke zaken regelt door beleid te maken of regels te stellen, heeft zij een verantwoordelijkheid voor de naleving ervan. Het is een taak van de overheid om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten in het handhaven van bepaalde regels.

De overheid kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering. Zij zet de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in. De overheid geeft aan welke toezichttaken zij met haar middelen kan uitvoeren. Toezichthouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. De overheid geeft aan welk niveau van handhaving zij nastreeft. Toezicht sluit zoveel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording. Gerechtvaardigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen.

b. *Slagvaardig toezicht*

Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties om zelf het gewenste resultaat te bereiken. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. Bij dit alerte toezicht past een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten. Op sommige terreinen

betekent dit een verandering in de cultuur van met elkaar omgaan door sneller en steviger in te grijpen dan nu gebruikelijk is.

c. Samenwerkend toezicht

Burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties klagen over het grote aantal toezichthouders dat over de vloer komt. Deze blijken dan ook nog wel eens om dezelfde of vergelijkbare informatie te vragen. De overheid gaat de toezichtlast bij burgers en bedrijven verminderen door het verbeteren van de samenwerking tussen toezichthouders. Toezichthouders gaan meerjarenafspraken maken over de vorm en inhoud van deze samenwerking. Verschillende toezichthouders zullen daarbij niet tegelijkertijd of kort na elkaar om dezelfde informatie vragen en het afleggen van bezoeken tot het noodzakelijke minimum beperken.

d. Onafhankelijk toezicht

Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hun materiële onafhankelijkheid komt vooral tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. De samenleving moet kunnen vertrouwen op het onafhankelijke oordeel van toezichthouders. Het is een goede zaak dat toezichthouders onafhankelijk in de openbaarheid kunnen treden met informatie over misstanden. Toezichthouders kunnen dat alleen maar doen als zij onafhankelijk informatie kunnen verzamelen en daarover een eigen oordeel kunnen vormen. In veel situaties is het ook gewenst dat de toezichthouder onafhankelijk kan optreden en een eind kan maken aan ongewenste situaties.

e. Transparant toezicht

Een goede toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk. Waarborgen van zijn onafhankelijkheid worden vastgelegd. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar. De transparante toezichthouder verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten.

f. Professioneel toezicht

Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveau's: de individuele toezichthouder, de toezichtsorganisatie en de beroepsgroep. De individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer. De professionele toezichtorganisatie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en heeft een meerwaarde in de samenleving. De beroepsgroep blijft zich

ontwikkelen door initiatieven als de Samenwerkende Inspectie Academies, de beroepsvereniging VIDE en de activiteiten van het beraad van Inspecteurs-Generaal.

Inleiding

Deze rijksbrede visie op toezicht geeft kaders voor de organisatie van het toezicht bij het rijk. Toezicht heeft daarin meer dan vroeger een aanvullende functie op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties om doelstellingen te bereiken.

De visie is als volgt opgebouwd. Eerst volgt de volledige beschrijving van de visie. Voor de direct bij het rijkstoezicht betrokkenen of andere geïnteresseerden zijn voor sommige onderwerpen in kaders achtergrondinformatie, voorbeelden of een meer gedetailleerde uitwerking opgenomen.

Na de visie volgt een toepassing van de zes principes van goed toezicht bij nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht.

Ten slotte is een vernieuwde checklist toezicht opgenomen. Deze checklist is vooral bedoeld voor diegenen die in de praktijk te maken hebben met het vormgeven of wijzigen van toezicht.

1. Waaron een nieuwe visie op toezicht?

Toezicht heeft een waardevolle en niet weg te denken rol in de samenleving. Om deze rol goed vorm te kunnen geven, bracht het kabinet in 2001 de kaderstellende visie op toezicht uit.¹ Deze bevat kaders voor de vormgeving van toezicht die voor het gehele rijk gelden.

Burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren voelen zich in toenemende mate belemmerd in hun handelen door de wijze waarop de overheid het toezicht heeft vormgegeven. De roep om beperking van toezichtlast neemt toe. Toezicht kan in sommige sectoren worden opgevat als een aanvullend instrument op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door derden. Dit betekent dat toezicht ruimte geeft om invulling te geven aan deze eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet wenst in te spelen op deze nieuwe ontwikkelingen en te komen tot een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving. Het kabinet gaat de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving versterken.^{2 3 4 5} Het bieden van ruimte aan derden vereist een andere houding van de overheid, maar ook van regering en samenleving. Meer dan voorheen dienen regering en samenleving te beseffen dat de overheid niet alle risico's kan en wil beheersen. Het beheersen van risico's en het voorkomen van fouten is een gezamenlijke opgave van overheid en samenleving.

Deze nieuwe verhoudingen hebben belangrijke gevolgen voor de organisatie en de inhoud van het toezicht. Deze toezichtvisie geeft daartoe de vernieuwde, rijksbrede kaders.

Totstandkoming nieuwe toezichtvisie

In de kaderstellende visie op toezicht uit 2001 was opgenomen dat de visie en de toepassing van de checklist voor toezichthouders over vier jaar opnieuw onderzocht zou worden. Aan de hand van de evaluatie van toezichtarrangementen en de toetsing door de Ambtelijke Commissie Toezicht II is hier nader inzicht over verkregen. In het Actieprogramma Andere Overheid is aangekondigd dat het kabinet medio 2005 op basis van de nieuwe inzichten een geheel nieuwe visie op toezicht zal presenteren. Ten minste de onderstaande acties, onderzoeken en rapporten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van deze nieuwe visie op toezicht.

Evaluatie van toezichtarrangementen

Om oog te hebben voor ontwikkelingen in de praktijk hebben alle betrokken ministers in de periode 2002-2005 de vormgeving van toezichtarrangementen geëvalueerd. Deze evaluatie was als actiepunt opgenomen in de kaderstellende visie op toezicht uit 2001.

Ambtelijke Commissie Toezicht II

Een onafhankelijke Commissie⁶ heeft de bovengenoemde zelfevaluaties getoetst. De bevindingen van de Commissie op de afzonderlijke evaluaties en haar eindrapportage hebben belangrijke inzichten geboden

voor deze rijksbrede visie. Deze visie vormt tevens de kabinetsreactie op de eindrapportage van de Commissie, getiteld 'Toezicht: naar naleving voor de samenleving'.

Acties Programma Andere Overheid

Het kabinet heeft binnen het Programma Andere Overheid⁷ enkele acties op het terrein van toezicht verricht. De resultaten van deze toezichtacties bieden ieder voor zich inzicht in verschillende deelaspecten van het toezicht. Zo biedt de 'Visie op markttoezicht'⁸ de visie van het kabinet op het toezicht op markten.

Rapporten WRR en SER

De rapporten van de WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening'⁹ en de SER, 'Ondernemerschap voor de publieke zaak'¹⁰ doen aanbevelingen voor de gewenste inhoud en vormgeving van het toezicht

Onderzoeken Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer biedt het kabinet met verschillende onderzoeken inzichten voor de vormgeving van toezicht. Voorbeelden zijn het meerjarige onderzoeksprogramma 'Toezicht en verantwoording bij rechtspersonen met een wettelijke taak'¹¹ en 'Handhaven en gedogen'¹².

2. Wat is toezicht?

Sinds de kaderstellende visie op toezicht uit 2001 verstaat het kabinet onder toezicht "*het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.*"¹³

Toezicht kent drie kernactiviteiten; informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen. De drie activiteiten van toezicht hoeven niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend. Controlerende activiteiten die organisaties verrichten om een ander hoofdproces goed te kunnen uitvoeren, worden in deze visie niet onder toezicht verstaan. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verstrekken van subsidies.

Het kabinet gebruikt de term toezicht uitsluitend voor het toezicht op burgers, bedrijven, zelfstandige organisaties en (mede)overheden. Controle op beleid en uitvoering binnen de ministeriële organisatie valt daarmee in deze visie niet onder het begrip toezicht. Het kabinet richt zich in deze visie vooral op het toezicht uitgeoefend door de rijksoverheid.

Toezicht bevordert de naleving van regels. Toezicht levert informatie over de prijs en kwaliteit van dienstverlening door zelfstandige organisaties. En toezicht informeert minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Op basis van deze informatie kan de minister zonodig bijsturen. Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid en heeft daarnaast een maatschappelijke functie.

Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen spreekt het kabinet van handhaving. Nadere uitgangspunten voor handhaving bevat het kabinetsstandpunt 'Handhaven op Niveau'¹⁴ en het project 'Rijk aan Handhaving'¹⁵. Handhaving is te onderscheiden in strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving door

middel van opsporing, vervolging en berechting door politie, openbaar ministerie en rechtelijke macht valt buiten deze visie. Strafrechtelijke handhaving valt wel onder de reikwijdte van deze toezichtvisie als het als instrument wordt gebruikt en het toezicht ondersteunt als stok achter de deur.

Onderscheid toezicht en handhaving

De functie van toezicht is breed. Toezicht is het verzamelen van informatie of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het oordelen daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Handhaving richt zich op de vraag of burgers, bedrijven en overheden zich aan de gestelde regels houden. Het is daarbij gericht op repressief optreden. Deze repressie is de bevoegdheid om dwang uit te oefenen en vrijheden te beperken. Deze bevoegdheid wordt gebruikt voor het verzamelen van informatie of het opleggen van een sanctie.

Handhaving is gericht op twee typen van gedrag. Allereerst is er gedrag dat we niet willen verbieden, maar wel willen regelen. Het gaat om een grote variëteit aan gedragingen, zoals bij economische activiteiten, in het wegverkeer, bij recreatie etc. Nalevingstoezicht en handhaving vallen hierbij samen en is gericht op de naleving van regels die de samenleving ordenen.

Daarnaast is er gedrag dat we streng verbieden. Het gaat dan om allerlei vormen van misdaad. Handhaving is dan niet zozeer gericht op naleving, maar op afweer, op bestrijding. Het gaat dan om opsporing, vervolging en berechting door politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur. Deze vorm van handhaving valt buiten deze visie op toezicht.

Handhaving is te onderscheiden in strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Dit onderscheid hangt samen met de typen gedrag. Het bestuursrecht is vooral gericht op naleving en herstel van de orde. Het strafrecht is meer gericht op afweer en bestrijding.

Om welke vorm toezicht of handhaving het ook gaat, uiteindelijk gaat het om het bereiken van het toezichtsdoel. De keuze voor bestuursrecht of strafrecht hangt af van de effectiviteit. Het moet wel werken. Bij nalevingstoezicht wordt per geval nagegaan of bestuursrecht of strafrecht het meest effectief is voor het (doen) naleven van regels.

Onderstaande voorbeelden illustreren de waarde van toezicht op verschillende terreinen in de samenleving.

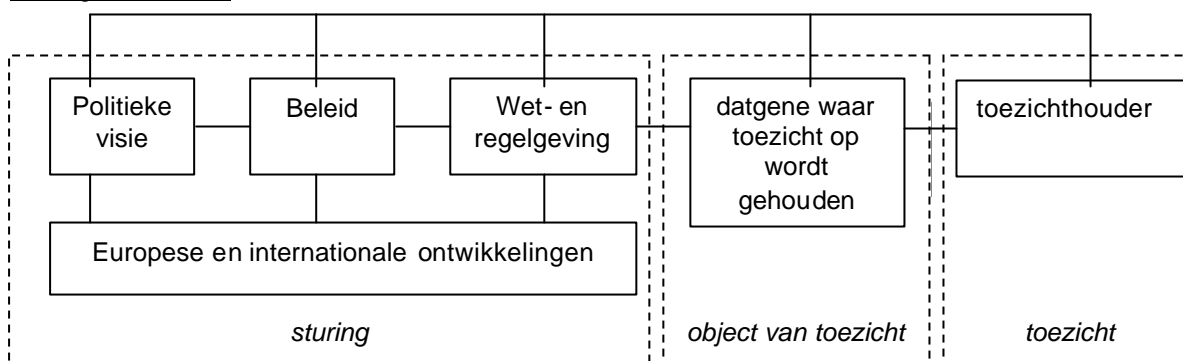
Voorbeelden van de waarde van toezicht in de samenleving

- De burger kan erop vertrouwen dat de overheid door het stellen van regels aan de kwaliteit van ons voedsel en het houden van toezicht daarop een bijdrage levert aan het voorkomen dat mensen ziek worden;
- Het stellen van marktregels en toezicht op de naleving dragen eraan bij dat burgers en bedrijven niet worden benadeeld door oneerlijke concurrentie en daardoor niet teveel betalen;
- Burgers en bedrijven kunnen erop vertrouwen dat de overheid taken zoals het verstrekken van uitkeringen of het afgeven van kentekenbewijzen goed organiseert, door deze toe te vertrouwen aan zelfstandige professionele organisaties en het houden van toezicht daarop;
- De burger kan erop vertrouwen dat de overheid regels stelt en toezicht houdt zodat gemeentelijke plannen niet botsen met die van de rijksoverheid.

3. Sturing en toezicht

Toezicht kan niet los worden gezien van sturing. De onderstaande figuur geeft de relatie tussen sturing en toezicht schematisch weer.

Sturing en toezicht



De burger stuurt via de politiek wat publieke belangen zijn: zaken waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt. In beleid en wet- en regelgeving legt het kabinet vast wat het in de maatschappij wil bereiken en wie daarvoor verantwoordelijk is. Ook besluit de regering op welke publieke belangen toezicht moet worden gehouden. Toezicht is nodig om na te gaan of er in de samenleving werkelijk wordt bereikt wat de politiek heeft bepaald. Datgene waar toezicht op wordt gehouden wordt ook wel object van toezicht genoemd. Het kabinet heeft uitgangspunten geformuleerd voor het borgen van publieke belangen.¹⁶ Een scherpe definiëring en vastlegging van de publieke belangen - wat wil de overheid in de maatschappij bereiken en wie is daarvoor verantwoordelijk - is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen houden van toezicht.

Regels vanuit de Europese Unie en internationale ontwikkelingen hebben steeds meer invloed op beleid en wetgeving in Nederland. Permanente aandacht voor en het vroegtijdig inspelen op internationale ontwikkelingen is een kerntaak voor wetgever, beleidsmaker én toezichthouder. De invloed van Europese ontwikkelingen op de Nederlandse toezichthouders is zeer verschillend.¹⁷

Invloeden van Europese regelgeving op toezicht

Europese regelgeving beïnvloedt nationale regelgeving

Nederlandse regelgeving wordt in hoge mate beïnvloed door de kwantiteit en de kwaliteit van de Europese regelgeving. Toezichthouders dienen in een vroeg stadium betrokken te worden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Europese wetgeving om de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid te beoordelen en te waarborgen.

Europese regelgeving beïnvloedt inhoud en wijze van toezicht

De EU schrijft in veel gevallen voor dat nationale toezichthouders moeten worden ingesteld of aangewezen.¹⁸ Het Europese recht stelt daarnaast steeds meer eisen aan inhoud en methode van toezicht, soms zelfs op een zeer hoog detailniveau. Afstemming en samenwerking met toezichthouders in andere landen over de inhoud en wijze van toezicht is noodzakelijk.

Opkomst van Europese toezichthouders

Op een toenemend aantal beleidsterreinen zijn Europese toezichthouders actief, zoals op het terrein van de geneesmiddelenbeoordeling (EMA, sinds 1993), fraudebestrijding (OLAF, sinds 1999), gegevensbescherming (ETGB, sinds 2001), voedselveiligheid (EFSA, sinds 2002), maritieme veiligheid (EMSA, sinds 2003) en veiligheid van de luchtvaart (EASA, sinds 2003). Afstemming en samenwerking van nationale toezichthouders met Europese toezichthouders is wezenlijk.

Europese regelgeving maakt lidstaten systeemverantwoordelijk

Het beginsel van de gemeenschapstrouw¹⁹ vereist dat de EU-lidstaten verplicht zijn tot nakoming van Europese regelgeving door alle bestuursorganen in eigen land. De aansprakelijkheid ligt bij de lidstaat. Instrumenten zijn nodig om de systeemverantwoordelijkheid in te vullen, zoals in de wet toezicht Europese subsidies.²⁰ Het door de Ministerraad goedgekeurde ICER-rapport van november 2002 over nationale agentschappen²¹ biedt aandachtspunten voor de relatie tussen rijks- en andere overheden als het gaat om uitvoering van en verantwoordelijkheden voor Europese regels. Het kabinetsstandpunt *De Europese dimensie van toezicht*²² gaat over de manier waarop de centrale overheid het best kan bevorderen dat decentrale overheden het Europese recht naleven.

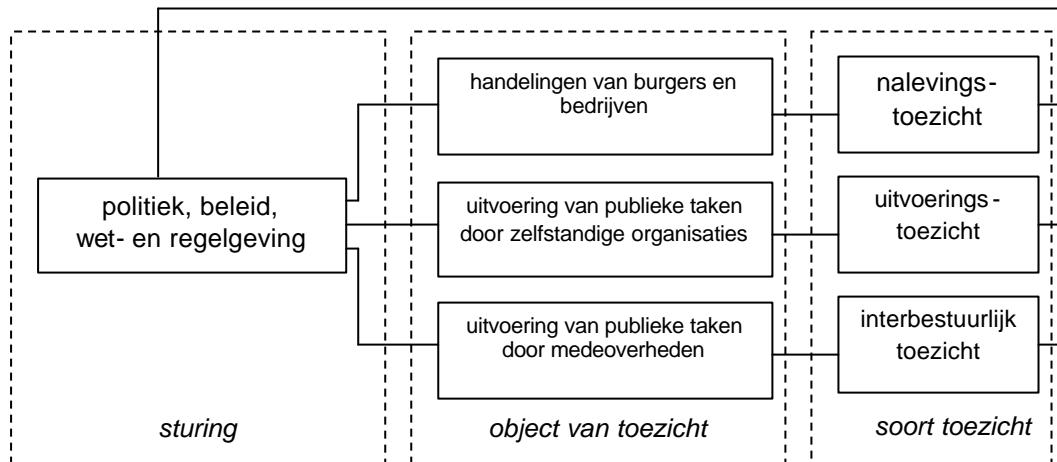
Sturing en toezicht vereisen in alle fasen van een beleidsproces een goede samenhang. Bij beleidsontwikkeling dienen toezichthouders vanuit hun kennis over de praktijk een onafhankelijk oordeel te geven. Tussentijds informeren toezichthouders beleid, regering en samenleving over de stand van zaken van datgene wat het kabinet met het beleid in de maatschappij wil bereiken. Achteraf dienen bij beleidsevaluaties de bevindingen van toezichthouders te worden meegenomen. Bevindingen van toezichthouders spelen zo een continue rol bij het opstellen van nieuw en het aanpassen van bestaand beleid en wet- en regelgeving.

De motie-Bemelmans-Vidéc c.s.²³ van 14 september 2004 heeft het belang van het bevorderen van de maatschappelijke effectiviteit door inspecties en andere toezichtorganen onderstreept. De checklist toezicht helpt ministeries en toezichthouders na te gaan op welke wijze de toezichthouder wordt betrokken bij beleidsontwikkeling, hoe de terugkoppeling van toezichtsbevindingen naar beleid is vormgegeven en op welke wijze de toezichthouder wordt betrokken bij beleidsevaluatie.

4. Soorten toezicht

Het kabinet vindt maatwerk in toezicht belangrijk. Om dit maatwerk mogelijk te maken maakt zij onderscheid tussen drie soorten toezicht: nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. De onderstaande figuur geeft het verschil tussen deze drie vormen van toezicht weer. Daarna volgt een nadere toelichting.

Soorten toezicht



Nalevingstoezicht

Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van wet- en regelgeving.

Burgers en bedrijven zijn zélf verantwoordelijk zijn voor het naleven van regels. Ook de overheid heeft hierbij een verantwoordelijkheid. Zij schept en bewaakt de randvoorwaarden waarbinnen de samenleving en de markt zo goed mogelijk kunnen functioneren. De overheid bepaalt het speelveld en de spelregels en bewaakt als scheidsrechter deze spelregels. Nalevingstoezicht heeft ook betrekking op handelingen van de overheid wanneer de overheid als private partij optreedt. Ook de overheid dient zich immers aan haar eigen wet- en regelgeving te houden.

Handhaving is nauw verwant aan nalevingstoezicht. Handhaven is optreden met een mogelijkheid tot dwang. Het gaat dan om het maken van een inbreuk op iemands vrijheid. Nalevingstoezichthouders hebben daartoe een aantal wettelijke bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen of bestuursdwang toe te passen. Veel toezicht op wetten en regels wordt uitgeoefend door rijksinspecties. Het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor het bewaken en bevorderen van marktwerking wordt aangeduid als markttoezicht. Dit toezicht wordt uitgeoefend door markttoezichthouders.²⁴

Nalevingstoezicht draagt eraan bij dat burgers erop kunnen rekenen dat handelingen, producten en diensten aan de gestelde normen voldoen. Nalevingstoezicht stimuleert normconform gedrag. Het “stok achter de deur”- effect van nalevingstoezicht beperkt illegaal en oneerlijk gedrag. Daarnaast informeert nalevingstoezicht parlement, minister en samenleving over de effecten van het beleid in de praktijk. Dat laatste levert ook een bijdrage aan de bijstelling van beleid of nieuw beleid.

Voorbeeld van nalevingstoezicht: toezicht op de kwaliteit van voedsel

Een voorbeeld van nalevingstoezicht is het toezicht door de Voedsel en Waren Autoriteit op de regels die worden gesteld aan de kwaliteit van het verkochte voedsel tijdens Koninginnedag. Het resultaat van deze specifieke toezichtvorm is dat verkopers worden gestimuleerd om zich aan de regels te houden. Zo heeft toezicht de functie van stok achter de deur. Zij die niet aan de regels voldoen, lopen de kans op een boete of inbeslagname van de koopwaar.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt door de toezichtrapportages van de Voedsel en Waren Autoriteit geïnformeerd in hoeverre de hygiëneregels worden nageleefd en of aanpassing van de regels of het beleid noodzakelijk is. Via openbare berichtgeving kunnen burgers hun handelen laten beïnvloeden door de kennis over de kwaliteit van de koopwaar van verkopers.

Uitvoeringstoezicht

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.

Het kabinet kan de uitvoering van publieke taken aan zelfstandige organisaties toevertrouwen. Het kabinet maakt met deze organisaties afspraken over de uitvoering van de taken. De overheid houdt vervolgens toezicht op het functioneren. Er zijn vele soorten zelfstandige organisaties. Zij verschillen in vorm, omvang en het soort taak dat zij uitvoeren.

Soorten zelfstandige organisaties

Het belang van het uitvoeringstoezicht kan worden geïllustreerd door het aantal organisaties en hun financiële beslag. Het gaat volgens een schatting van de Algemene Rekenkamer alleen al bij de RWT's om meer dan 3200 organisaties (incl. 2800 onderwijsinstellingen) die jaarlijks meer dan €109 miljard publiek geld besteden.²⁵

Een inventarisatie van de aansturing van en het toezicht op zelfstandige organisaties geeft inzicht in aantal en verscheidenheid van de zelfstandige organisaties die bij het uitvoeringstoezicht in het geding zijn.²⁶ Vanuit bestuurlijk-juridisch oogpunt kunnen drie hoofdtypen worden onderscheiden.

ZBO's (meer dan 400 organisaties)

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.²⁷

RWT's (meer dan 3200 organisaties)

Een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT) is een rechtspersoon voor zover deze een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.²⁸

Stichtingen (meer dan 200 organisaties)

De stichtingen die hier bedoeld worden, zijn stichtingen zonder openbaar gezag die (mede) door ministers zijn opgericht.²⁹ De Staat kan privaatrechtelijke rechtspersonen zoals stichtingen oprichten, mede oprichten

of doen oprichten met als doel er taken aan toe te vertrouwen. Over het voornemen daartoe dient, in overeenstemming met het oordeel van de ministerraad, schriftelijk mededeling te worden gedaan aan de Staten-Generaal (artikel 34 van de Comptabiliteitswet). De betrokkenheid van en het toezicht door bewindspersonen bij een stichting wordt bepaald door de bevoegdheden die worden vastgelegd in de statuten van een stichting. De stichtingen dragen voor de overige aspecten een eigen verantwoordelijkheid.

Onderscheid ZBO's en RWT's

Vaak, maar niet altijd, valt eenzelfde organisatie zowel onder het begrip RWT als onder het begrip ZBO.³⁰ Niet alle ZBO's zijn RWT's: deze ZBO's voldoen dan niet aan één of meer vereisten voor RWT's:

- het orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid;
- de taak is niet bij of krachtens wet geregeld;
- het orgaan wordt niet uit een wettelijke heffing gefinancierd.

Niet voldoen aan de eerste twee vereisten komt niet vaak voor. Vaker wordt niet voldaan aan de derde vereiste: het ZBO vraagt dan een tarief voor zijn diensten, waar de minister geen bemoeienis mee heeft (bv. een aantal keuringsinstellingen). Niet alle RWT's zijn ZBO's: De ze RWT's kunnen geen eenzijdig bindende beslissingen nemen. Er zijn overigens meer RWT's dan ZBO's: scholen en Rijksmusea (met een stichtingsvorm) bijvoorbeeld zijn wel RWT maar geen ZBO.

Uitgangspunt is dat zelfstandige organisaties de ruimte krijgen voor het uitvoeren van een opgedragen taak. Binnen deze ruimte dragen zij zelf zorg voor een goed functioneren. De minister is verantwoordelijk voor die aspecten van de organisatie of de taak waarvoor de minister bevoegdheden heeft en voor het systeem als geheel. Omdat de mate waarin een minister verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door zelfstandige organisaties zo verschillend is, kan goed toezicht hier niet anders dan op maat worden vormgegeven.

Afhankelijk van de soort zelfstandige organisatie kunnen aan het toezicht wel algemene eisen worden gesteld. Bij zelfstandige bestuursorganen zijn deze neergelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.³¹ Voor de zogenaamde rechtspersonen met een wettelijke taak gelden de eisen uit de Comptabiliteitswet.³² Voor beide soorten organisaties betekenen deze eisen dat de minister ten minste toezicht moet houden op de rechtmatige besteding van de aan de organisaties beschikbaar gestelde financiële middelen. Bij veel organisaties komt daar toezicht op de prestaties en op de bedrijfsvoering bij. Bij organisaties die een grote mate van eigen verantwoordelijkheid voor het functioneren hebben gekregen, past een terughoudend rijkstoezicht.

De diversiteit van uitvoeringstoezicht

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

Het belangrijkste uitgangspunt voor de vormgeving van uitvoeringstoezicht is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In diverse wet- en regelgeving is vastgelegd welke verantwoordelijkheid een minister draagt en welke bevoegdheden hij heeft om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt in verantwoordelijkheid voor de financiële doel- en rechtmatigheid, de kwaliteit van de taakuitvoering en benoeming en ontslag van het bestuur. Veel zelfstandige organisaties hebben specifieke instellingswetten waarin de bevoegd- en verantwoordelijkheden voor deze aspecten zijn vastgelegd. In deze

wetten is geregeld in hoeverre de zelfstandige organisaties autonoom zijn in hun functioneren en in welke gevallen een minister kan bijsturen.

Als een minister (eind)verantwoordelijk is voor de financiële doel- en rechtmatigheid van de besteding of verkrijging van financiële middelen, beschikt hij over bevoegdheden om de financiën te controleren en om eventueel bij te sturen.

De mate waarin een minister (eind)verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken, kan sterk variëren in detailniveau. Tevens kan een minister verantwoordelijk zijn voor slechts een deel van de taken die een zelfstandige organisatie uitvoert. Er is dan sprake van zogenaamde 'deeltijd-ZBO's'.³³ Dit zijn private organisaties of onderdelen daarvan, die slechts voor een beperkt deel van hun tijd een publieke taak uitvoeren. Een bekend voorbeeld is de APK-keurmeester bij garagebedrijven.

Het aantal organisaties

Uitvoeringstoezicht kan op een verschillend aantal zelfstandige organisaties betrekking hebben. Zo kan het uitvoeringstoezicht gericht zijn op één specifieke zelfstandige organisatie. Voorbeelden zijn het toezicht op vele unieke zelfstandige bestuursorganen, zoals de Informatie Beheer Groep, het Kadaster of de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Daarnaast kan het uitvoeringstoezicht gericht zijn op een kleine groep zelfstandige organisaties die dezelfde soort publieke taken uitvoert. Voorbeelden zijn de Raden voor Rechtsbijstand (5) of de Kamers van Koophandel (21). Uitvoeringstoezicht kan ook gericht zijn op een veel grotere groep zelfstandige organisaties die dezelfde soort publieke taken uitvoert. Voorbeelden zijn de onderwijsinstellingen (enkele honderden).

Voorbeelden van uitvoeringstoezicht

Toezicht op een correcte afgifte van kentekenbewijzen

Een voorbeeld van uitvoeringstoezicht is het toezicht door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) op de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), een zelfstandige dienst die o.a. de afgifte van kentekenbewijzen verzorgt. Het resultaat van het toezicht is dat het ministerie van V&W wordt geïnformeerd of de afgifte van kentekenbewijzen door de RDW geschiedt volgens de afgesproken prijs en kwaliteit. Het uiteindelijke effect is dat burgers verzekerd zijn van een goede dienstverlening door de RDW.

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs

Een ander voorbeeld van uitvoeringstoezicht is het toezicht op de kwaliteit van onderwijsinstellingen door de Inspectie voor het Onderwijs. Deze inspectie ziet niet toe op één zelfstandige organisatie, maar op een groot aantal onderwijsinstellingen. Deze instellingen zijn daarbij grotendeels zelfstandig in hun functioneren. De overheid ziet daarbij onder meer toe op een goede kwaliteit van het onderwijs.

Interbestuurlijk toezicht

De rijksoverheid kan de uitvoering van publieke taken ook aan decentrale bestuursorganen overlaten. Het toezicht dat zich daarop richt, noemen we interbestuurlijk toezicht.

Meer formeel kan interbestuurlijk toezicht worden omschreven als "*het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden*".³⁴

Interbestuurlijk toezicht kan zich zowel richten op de wijze waarop het nalevingstoezicht door de bevoegde toezichthouder wordt uitgeoefend, als op andere taken van bestuursorganen. Bij dit laatste kan worden gedacht aan het financieel toezicht op de begrotingen van provincies en gemeenten, toezicht binnen de rampenbestrijding, of aan

planologisch toezicht, waar bepaalde besluiten van bestuursorganen onderworpen zijn aan toezicht (zoals een bestemmingsplan).

Naast de democratische controle van de taakuitoefening die op het eigen bestuurlijke niveau plaatsvindt, bestaan er vormen van interbestuurlijk toezicht. De afweging of specifiek interbestuurlijk toezicht voor een bepaald beleidsonderwerp een noodzakelijk, effectief en doelmatig instrument is, moet altijd expliciet worden gemaakt. Over dit onderwerp zal het kabinet begin 2006 met een nader standpunt komen.

Voorbeeld van interbestuurlijk toezicht: toezicht op de naleving van milieuregels door gemeenten

Een voorbeeld van interbestuurlijk toezicht is het toezicht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op de naleving van regels op het terrein van het milieu bij de vergunningverlening door gemeenten.

5. Zes principes van goed toezicht

Het kabinet hanteert zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. De zes principes zijn leidend voor de vormgeving van alle soorten toezicht. De principes kennen voor nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht elk hun eigen invulling. In kaders wordt de invulling van de zes principes van goed toezicht gegeven voor nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht.

5.1 Selectief

Selectief toezicht is het belangrijkste nieuwe principe van goed toezicht. Selectief toezicht heeft betrekking op twee aspecten:

1. de mate waarin de overheid zelf zorgdraagt voor het houden van toezicht;
2. vorm en omvang van toezicht op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.

Het is niet vanzelfsprekend dat de overheid regels stelt en toezicht houdt. Burgers, bedrijven, instellingen en de overheid dragen samen zorg voor een goed evenwicht in verantwoordelijkheden. Als de overheid belangrijke zaken regelt door beleid te maken of regels te stellen, heeft zij een verantwoordelijkheid voor de naleving ervan. Toezicht kan en hoeft niet overal in gelijke mate plaats te vinden. Het is een taak van de overheid om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten in het handhaven van bepaalde regels. De overheid zou zich dan kunnen beperken tot het toezicht houden op het systeem.

De overheid kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering. Zij zet de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in. De overheid geeft aan welke toezichttaken zij met haar middelen kan uitvoeren. Toezichthouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. De overheid geeft aan welk niveau van handhaving zij nastreeft. Toezicht is een onderdeel van een breder systeem van 'checks and balances' om de doelstellingen van de overheid dichterbij te brengen. In dat bredere systeem spelen ook andere voorzieningen zoals certificering en accreditatie, publieke verantwoording en Raden van Toezicht een belangrijke rol. Toezicht sluit zoveel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording. Het maakt gebruik van de resultaten van deze andere "checks and balances". Gerechvaardigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen.

Voorbeelden van systemen van 'checks and balances'

Certificering en accreditatie

Certificatie is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object voldoet aan vooraf gestelde eisen.

Het kan daarbij gaan om een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon. Bij accreditatie gaat het om het geheel van activiteiten op grond waarvan een gezaghebbend lichaam vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat een instelling of persoon competent is om bepaalde taken uit te voeren. Via certificatie en accreditatie kan worden aangesloten bij het zelfregulerende vermogen van de samenleving en kan het draagvlak voor beleid worden vergroot. Het kabinet heeft aangegeven zoveel als mogelijk gebruik te maken van de private certificatie- en accreditatie infrastructuur voor de behartiging van publieke belangen.³⁵

Publieke verantwoording

Door het afleggen van publieke verantwoording stellen bedrijven en zelfstandige organisaties hun omgeving in staat om hun functioneren te beoordelen. Publieke organisaties dienen zich niet alleen te verantwoorden over financiën en prestaties, maar ook over de wijze waarop zij de kwaliteit borgen van prestaties en bedrijfsvoering, het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht en de manier waarop zij signalen uit de omgeving verwerken. Publicatie van de verantwoording geschiedt jaarlijks binnen een redelijk te achten termijn na het verslagjaar.

Raad van Toezicht

Een Raad van Toezicht is een orgaan van een organisatie dat het bestuur van die organisatie controleert. Een Raad van Toezicht kan bij zelfstandige organisaties met publieke taken een rol vervullen bij de interne governance. Het ligt in de rede dat een Raad van Toezicht bij zijn werkzaamheden rekening houdt met de wensen van de minister. Verticaal toezicht door of namens de minister kan worden afgestemd op de bijdrage die een Raad van Toezicht levert. Er is een transparante verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden nodig tussen de dagelijkse leiding van de organisatie, de Raad van Toezicht en de verantwoordelijke bestuurder of de externe toezichthouder. In de sectoren onderwijs en zorg wordt een wettelijke regeling van de positie van de Raad van Toezicht voorbereid.³⁶

Vorm en inhoud van toezicht moeten worden afgestemd op deze andere voorzieningen, die elk op hun eigen wijze een bijdrage leveren aan het systeem van 'checks and balances'. De voorzieningen in een systeem van 'checks and balances' moeten met elkaar in balans zijn. Een juiste combinatie dient ertoe bij te dragen dat burgers,

bedrijven en zelfstandige organisaties zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en daar ook naar handelen.

Bedrijven en zelfstandige organisaties leggen daarbij verantwoording af over hun functioneren en maken het hun omgeving mogelijk hen daarop aan te spreken.

Toezicht vervult daarbij steeds meer de functie van sluitstuk op het nemen van verantwoordelijkheid door anderen dan de overheid. Toezicht kan een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staanden.

Aan het houden van toezicht gaat de keuze van de invulling van de toezichtsrol vooraf.

Om een juiste rol te bepalen wordt het afwegingskader uit het rapport *'Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen'* gevolgd.³⁷

Voorbeeld van het benutten van “Vreemde ogen”: toezicht op controle

Het beleidskader 'Toezicht op controle' is een voorbeeld van het gebruikmaken van 'vreemde ogen' op het terrein van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.³⁸ Door toezicht uit te oefenen op controle door het bedrijfsleven krijgt een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven vorm. Het bedrijfsleven pakt daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid voor het voldoen aan normen op. Het schept daartoe ook controlesystemen. De overheid stemt haar toezicht af op deze systemen van het bedrijfsleven. Door deze vorm van toezicht op controle wordt de lasten voor het bedrijfsleven verminderd en wordt de toezichtscapaciteit van de overheid efficiënt ingezet.

Keuzes op basis van een afweging van risico's, kosten en baten

Toezichthouders dienen hun middelen effectief en efficiënt in te zetten. Zij maken daartoe keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. Het gaat daarbij om keuzes in toezichtobjecten, doelen, methoden en de inzet van capaciteit. De gemaakte keuzes dienen richting te geven aan de wijze waarop de toezichthouder informatie gaat verzamelen, gaat oordelen en interveniëren. Risicomanagement en kosten-batenanalyses zijn onmisbare instrumenten om bij het vormgeven van proportioneel toezicht tot een integrale afweging te komen. Op basis van een integrale afweging kan het toezicht doelmatiger worden ingericht: intensief waar daar reden toe is, minder intensief als dat gerechtvaardigd is. Het maken van goede risicoanalyses is een complex proces waarin op de verschillende beleidsdomeinen eigen methoden en afwegingen wenselijk zijn. Een goede informatie-uitwisseling tussen toezichthouders over objecten (zoals bedrijven, personen of gebouwen) is een voorwaarde voor een goede risico-analyse en prioriteitsstelling.

Burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties zijn primair zelf verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Het aangeven van keuzes in overheidstoezicht verduidelijkt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving en voorkomt onjuiste wederzijdse verwachtingen.

Voorbeeld van selectief toezicht: toezicht op basis van risicoanalyses

TopZO is de organisatie die bij VROM toezicht houdt op de zelfstandige organisaties van VROM. Het toezicht wordt uitgeoefend op basis van risicoanalyses, die bestaan uit twee pijlers. Allereerst worden de taakuitoefening, bedrijfsvoering, beleidsrealisatie en sturingsrelaties van de organisatie geformuleerd. Deze vier criteria zijn voorzien van indicatoren. Zo wordt bij 'bedrijfsvoering' gescoord op bijvoorbeeld doelmatigheid, de kwaliteit van de planning- en controlcyclus en het vermogensbeheer. Een onderbouwd professional judgement van de medewerkers van TopZO leidt tot het toekennen van een score. Ten tweede wordt besloten tot meer of minder aandacht, al naar gelang de maatschappelijke relevantie, de personele- en financiële omvang, de intensiteit van bestuurlijk overleg en de politieke prioriteit van de organisatie.

Vorm en omvang van toezicht op maat

Toezicht wordt vormgegeven op basis van gerechtvaardigd gebleken vertrouwen. Toezicht wordt aangescherpt bij geschonden vertrouwen. Met deze benadering ondervinden burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties die hun eigen verantwoordelijkheid goed invullen minder toezichtlast van de rijksoverheid. Vorm en omvang van toezicht worden op maat vormgegeven.

5.2 Slagvaardig

Slagvaardig toezicht is het tweede nieuwe principe uit deze visie. Toezicht dient geen papieren tijger te zijn, maar een tijger met tanden. Om slagvaardig te zijn is toezicht zacht waar het kan en hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren mensen en bedrijven als de situatie het toelaat. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. De soort interventie en het bepalen van het gebruik ervan dienen per geval te worden gezien. Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder of bestuurder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, maar ook dat daarvan een passend gebruik wordt gemaakt. Daarbij hoort een zakelijke houding. Op sommige terreinen betekent dit een verandering in de cultuur van met elkaar omgaan.

De maatschappelijke functie van het toezicht is ermee gediend wanneer toezichthouders zorgvuldig omgaan met klachten van burgers. De toezichthouder zal de burger vervolgens moeten informeren over de verdere afhandeling. De positie van de burger wordt binnenkort versterkt door de oprichting van de Consumentenautoriteit van het ministerie van Economische Zaken. In dit kader zal er ook een informatieloket worden ingericht met als doel de basiskennis van consumenten over hun rechten en plichten te verbeteren. Het informatieloket helpt consumenten om goed gefundeerde keuzes te maken en voor hun eigen belangen op te komen.³⁹

Voorbeeld van slagvaardig toezicht: toezichthouders grijpen in bij grote risico's

Burgers zijn erbij gebaat wanneer rijksinspecties bij geconstateerde grote risico's direct ingrijpen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het tijdelijk sluiten van een niet functionerende afdeling van een ziekenhuis of het opleggen van een vliegverbod aan een luchtvaartmaatschappij met onveilige vliegtuigen.

Burgers moeten er bij het toezicht op zelfstandige organisaties op kunnen rekenen dat de minister bij het niet functioneren van de organisatie ingrijpt op basis van zijn wettelijke bevoegdheden. Dit kan bijvoorbeeld door het vernietigen van een individueel besluit of door het schorsen of ontslaan van een bestuurder. Ingrijpen van de minister is alleen aan de orde als de betrokkenen er niet in slagen het functioneren in samenspraak te verbeteren.

5.3 Samenwerkend

Het derde nieuwe principe is samenwerkend toezicht. Samenwerking is een belangrijk middel om de overlast van toezicht voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken. Door samenwerken zijn diverse doelen te bereiken met voordelen voor onder toezicht staande én toezichthouder. Voorbeelden daarvan zijn het uitwisselen van risicoprofielen tussen toezichthouders, het verminderen van de omvang van de rapportageplicht van bedrijven, het met of namens elkaar toezicht houden, een betere ketenhandhaving, een goede marktwerking in stand houden en het signaleren en verminderen van strijdige regels.⁴⁰

Samenwerking bestaat in vele varianten die variëren van gegevensuitwisseling, afstemming van bedrijfsbezoeken en/of die gezamenlijk uitvoeren tot volledige taakoverdracht. Voor het realiseren van een succesvolle samenwerking dienen toezichthouders keuzes te maken in de vorm, inhoud en intensiteit van de samenwerking. Bij deze keuzes worden de belangen van burgers en bedrijven waar het toezicht zich op richt en de belangen van toezichthouders op het punt van efficiëntie en effectiviteit afgewogen. Aspecten als privacy en bedrijfsgevoelige gegevens krijgen daarbij aandacht.

Samenwerking ontwikkelt zich meestal niet vanzelf, maar veronderstelt sturing en het expliciet vaststellen van departementsoverstijgende thema's. Samenwerking vergt van toezichthouders structurele en systematische voorbereiding, waarbij afspraken in meerjarenplannen worden vastgelegd. Samenwerking tussen inspecties berust voor een belangrijk deel op het delen van informatie en het afstemmen van activiteiten op basis daarvan. Voorkomen moet worden dat verschillende toezichthouders kort na elkaar om dezelfde of niet noodzakelijke informatie vragen. ICT kan daarbij een belangrijke rol vervullen. Juridische belemmeringen rond bevoegdheden, sancties en gegevensuitwisseling dienen door toezichthouders en ministeries in samenspraak te worden opgelost.

De kaderstellende visie op toezicht uit 2001 stelde al dat goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Naast de drie nieuwe principes van goed toezicht blijven deze principes onverkort van kracht.

Voorbeeld van samenwerking door informatieuitwisseling

Voor een effectieve informatiedeling tussen toezichthouders dient allereerst de eigen gegevenshuishouding op orde te zijn. Door koppeling van bestanden ontstaat de mogelijkheid om daadwerkelijk integraal toezicht uit te oefenen. Voor sommige taken binnen één keten kan zelfs gedacht worden aan het opzetten van één gezamenlijk systeem. In de praktijk kan al veel bereikt worden door het mogelijk te maken dat toezichthouders gebruik kunnen maken van elkaars gegevensbestanden.

Om gegevens te kunnen delen, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo is een zekere mate van standaardisatie noodzakelijk en moeten de systemen voor objectregistratie een zekere uniformiteit vertonen. De ontwikkeling naar (overheidsbreed verplicht gebruikte) basisregistraties (o.a. van personen, bedrijven/instellingen, gebouwen/adressen en geografische basiskaarten) biedt daarvoor al belangrijke aanknopingspunten, zowel voor de gegevensuitwisseling met andere inspecties als met andere organisaties (gemeenten, provincies, bedrijven).

5.4 Onafhankelijk

Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hun materiële onafhankelijkheid komt vooral tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. Het realiseren van beleidsdoelen is een gezamenlijke opgave van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders. Ook een actieve rol van burgers is daarbij onmisbaar. Alle betrokkenen hebben in dit proces een eigen rol. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk wordt uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden. Dit stelt eisen aan de professe van de toezichthouder en diens integriteit.

De onafhankelijke rol van toezicht in de gezamenlijke opgave van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders om beleidsdoelen te realiseren komt in ieder geval tot uitdrukking bij de volgende processen.

- de toezichthouder adviseert de minister over de handhaafbaarheid van beleidsdoelen of de uitvoerbaarheid van publieke taken;
- de toezichthouder rapporteert de minister bij beleidsevaluaties over haar toezichtbevindingen;
- de minister betreft bij het bepalen van beleidsdoelen de bevindingen van beleidsdirecties, uitvoerders en toezichthouders;
- de toezichthouder speelt een eigen rol bij het bepalen van de toezichtdoelen, methoden en de inzet van capaciteit;
- de toezichthouder verzamelt onafhankelijk informatie, zo mogelijk met medewerking van de onder toezichtstaande;

- de toezichthouder formuleert zelfstandig op basis van zijn professionaliteit een eigen onafhankelijk oordeel;
- de toezichthouder speelt een eigen rol bij het bepalen van het moment en de zwaarte van een eventuele interventie, waarbij de minister eindverantwoordelijk blijft;
- de toezichthouder draagt er bij voorlichting, advisering en begeleiding ('compliance assistance') zorg voor dat hij in een later stadium onafhankelijk kan blijven oordelen; de toezichthouder richt zich bij deze activiteiten vooral op de voorkant van processen, waarbij deze het karakter dragen van een oplossingsrichting, niet van een 'one-best-way-oplossing';
- het verlenen van vergunningen geschiedt bij voorkeur door beleids- of uitvoeringsorganisaties, maar kan in sommige situaties als instrument van toezicht worden vormgegeven. Als voor de vergunningverlening schaars aanwezige, specifieke kennis noodzakelijk is, is vormgeving van toezicht en vergunningverlening binnen één organisatie mogelijk, mits waarborgen een onafhankelijke taakuitoefening garanderen.

De onafhankelijke rol van het toezicht dient goed te zijn ingebed in alle fasen van een beleidsproces. Het onafhankelijk functioneren van een toezichthouder kan worden gewaarborgd door dit vast te leggen in organisatiebesluiten.

De criteria voor de functiescheiding van toezicht en beleid door middel van een onafhankelijke positionering van het toezicht verschilt per toezichtsoort. Het kabinetsstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat, investeren in de overheid"⁴¹ biedt de visie van het kabinet over het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voorbeeld van de onafhankelijke rol van toezicht: eerlijke informatie aan ouders verzekerd

Ouders hebben baat bij eerlijke informatie over de kwaliteit van de school van hun kinderen. De Inspectie voor het Onderwijs informeert daarom de minister én de samenleving over de kwaliteit van het onderwijs. Dit oordeel kan inhouden dat de minister er goed aan doet om beleid of wet- en regelgeving aan te passen, of dat bepaalde scholen er goed aan doen om hun werkwijze te wijzigen. Voor eerlijke informatie is het van belang dat de Inspectie voor het Onderwijs op basis van haar kennis en ervaring een eigen oordeel kan formuleren, zonder dat de minister van Onderwijs of de onderwijsinstellingen dit oordeel kunnen aanpassen omdat zij daar anders over denken.

5.5 Transparant

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht.

Zoals gesteld is toezicht niet vanzelfsprekend. De overheid dient duidelijk te maken waarom zij toezicht houdt en hoe zich dat verhoudt in het stelsel van 'checks and balances'.

De waarborgen van onafhankelijkheid van de toezichtfunctie worden vastgelegd in een organisatieregeling. In bijzondere gevallen kan de taakomschrijving of wijze van toezicht houden een wettelijke basis krijgen. Veranderingen zijn dan slechts mogelijk met een wijziging van de wet.

De keuzes die worden gemaakt in toezichtobjecten, doelen, methoden en de inzet van capaciteit dienen te worden vastgelegd in een zoveel mogelijk openbaar toezichts- en handhavingsplan. Hoe meer keuzevrijheid een toezichthouder heeft, hoe sterker de noodzaak van transparantie, consultatie en uitleg. Operationele gegevens zijn in beginsel niet openbaar tenzij met openbaarmaking het toezichtsdoel wordt gediend.

Toezichthouders maken toezichtsbevindingen ten minste op geaggregeerd niveau zoveel mogelijk actief openbaar, gebruikmakend van moderne ICT-toepassingen zoals het internet. Dit sluit ook aan bij het streven van het kabinet om overheidsinformatie maximaal openbaar te maken. Bij de openbaarmaking van toezichtsbevindingen wordt rekening gehouden met privacygevoelige informatie, gevoelige bedrijfsgegevens of imagoschade.

De toezichthouder dient zich achteraf in een openbaar jaarverslag te verantwoorden over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes en over de wijze waarop zij het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd. Daarbij worden de effecten en het profijt van het toezicht inzichtelijk gemaakt.

De kosten van toezicht worden, overeenkomstig met het MDW-rapport 'Maat Houden'⁴², in beginsel doorberekend in die gevallen dat er sprake is van een individueel toerekenbaar profijt voor de onder toezicht gestelde. Europese regelgeving kan tot doorberekening verplichten. De gehanteerde tarieven zijn transparant en gebaseerd op kostprijberekeningen.

Voorbeeld van transparantie: gebruik van internet

Internet is een krachtig instrument om de werkwijze van toezichthouders transparant te maken en zo de onafhankelijkheid te ondersteunen.

Openbaarmaking via internet is daarnaast een zeer krachtig instrument om de effectiviteit van het toezicht te versterken volgens het principe "vreemde ogen dwingen". Door vergunningsgegevens op internet te plaatsen (c.q. bedrijven dat zelf te laten doen) worden burgers en bedrijven in de gelegenheid gesteld om zelf informatie in te winnen over een voor hun relevant toezichtsobject, zoals een horecagelegenheid, een opslagplaats van gevaarlijke stoffen of een kinderopvang. Door gebruik van internet wordt het reguliere toezicht door de inspectie niet alleen versterkt, maar kan deze soms ook een ander karakter of andere accenten krijgen, omdat de maatschappij in staat wordt gesteld zélf een actieve rol te vervullen.

5.6 Professioneel

De komende jaren is door de hiervoor genoemde ontwikkelingen een flinke professionaliseringsslag van het toezicht noodzakelijk. Deze vraagt om een ander soort

toezichthouder en een andere wijze van werken. Niet de eigen departementale cultuur en wet- en regelgeving maar de samenhangende bijdrage van het toezicht aan maatschappelijke regulering en ordening dient daarbij centraal te staan.

Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveau's: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Dat betekent dat toezichthouders systematisch moeten nagaan hoe de ontwikkelingen in de omgeving doorwerken op de verschillende niveaus van professionalisering.

Modern toezicht vraagt om een ander soort toezichthouder en een andere wijze van werken. De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling vereist dat toezichthouders flexibel dienen te zijn in hun wijze van toezicht houden. Daar waar het kan dient de toezichthouder stimulerend te zijn. Daar waar het moet dient de toezichthouder over een hardere, corrigerende houding te beschikken. Toezicht dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van de burger of organisatie die onder toezicht staat, de regering of anderen. De individuele toezichthouder is dus flexibel in zijn werkwijze en integer.

De professionele toezichtsorganisatie zal zich een toezichtvisie eigen moeten maken die ingaat op de eisen vanuit de omgeving. Het gaat dan in ieder geval om de volgende punten: de positionering van het toezicht ten opzichte van andere vormen van (zelf)controle, de vormgeving van toezicht op afstand (systeemtoezicht) zonder het gevoel met de praktijk te verliezen ('reality checks'), toezicht in samenwerking vanuit een objectgerichte oriëntatie en risicogericht toezicht (programmatisch handhaven). Andere zaken die in de organisatie vertaald moeten worden zijn de toenemende invloed van 'Europa', het onderhouden van een stevige (feedback)relatie met het beleid, het uitgaan van het beginsel van 'verifieerbaar vertrouwen' en het gebruik van ICT in instrumenten en methodieken. De professionele toezichtsorganisatie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en heeft een meerwaarde in de samenleving.

De beroepsgroep blijft toezicht als vakdiscipline ontwikkelen door initiatieven als de Samenwerkende Inspectie Academies, de beroepsvereniging VIDE en de activiteiten van het beraad van Inspecteurs-Generaal. Tevens dragen toezichthouders zorg voor kennisoverdracht en personeelsuitwisseling tussen toezichthouders.

Professionalisering van uitvoeringstoezicht vereist eigen vakdisciplines. Vooral het toezicht op het financieel beheer kent vele leerscholen, die zich richten op de governance van ministeries, zelfstandige organisaties en hun relaties. Het collegiaal vergelijken en van elkaar leren biedt nog mogelijkheden tot ontwikkeling.

Voorbeeld van professioneel toezicht: beroepscode Inspectie Verkeer en Waterstaat

Burgers en bedrijven moeten kunnen rekenen op integere, professionele inspecteurs. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft deze en andere kernwaarden in een beroepscode vastgelegd. In een handzaam boekje “Verken en beken kleur”⁴³ geeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat richting aan het handelen van haar toezichthouders en maakt zij duidelijk wat er van haar medewerkers verwacht wordt.

Voorbeeld van professioneel toezicht: elektronisch handhaven

Persoonlijke waarneming door inspecteurs is een arbeidsintensieve vorm van inspectie. Omdat de capaciteit beperkt is, moeten inspecties prioriteiten stellen. Persoonlijke waarneming betekent bovendien dat inspecteurs persoonlijke accenten kunnen leggen. In sommige gevallen is dit juist wenselijk, maar er zijn ook gevallen waarin een gestandaardiseerde aanpak voordelen biedt. Er is dus behoefte aan efficiëntere en meer gestandaardiseerde waarnemingsmethoden.

Waarneming door inspecteurs ter plaatse kan in sommige gevallen worden vervangen door digitaal waarnemen, op afstand waarnemen door een digitale toepassing ter plaatse. Dit wordt ook “inspectie op afstand” genoemd. De inspecteur wordt als het ware vervangen door geautomatiseerd toezicht. Hiermee kunnen veel meer toezichtsobjecten met een geringe inspanning worden gecontroleerd. Een voorbeeld is het meten van overbelading van vrachtauto’s via sensoren in het wegdek.

Uitgangspunten voor goed nalevingstoezicht

1. Selectief

- De minister heeft een expliciete verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op de naleving van regels door burgers en bedrijven.
- Het nalevingstoezicht is afgestemd op alternatieve systemen die zorgen voor naleving van regels, zoals certificering en accreditatie.
- Nalevingstoezichthouders baseren hun handhaving op de te realiseren beleidsdoelen.⁴⁴
- De minister stelt het wenselijke niveau van naleving vast, gebruikmakend van de inzichten van beleidsmakers en toezichthouders.⁴⁵ De toezichthouder vertaalt het wenselijke niveau van naleving naar de praktijk. Voor het in kaart brengen van nalevingsgedrag, kans op incidenten en kosten van toezichtinzet zijn diverse instrumenten voorhanden.⁴⁶
- Nalevingstoezichthouders geven aan hoe ze omgaan met bewust gekozen (tijdelijke) vormen van niet-handhaving. Uitgangspunten daarvoor zijn geformuleerd in eerdere kabinetsnota's.^{47 48 49} Het project "Rijk aan handhaving"⁵⁰ heeft als doel het op een planmatige wijze versterken van de handhaving.
- Burgers en bedrijven die zich houden aan wet- en regelgeving kunnen rekenen op een beperkt, sober toezicht. Periodieke inspecties op de werkvloer ('reality checks') blijven beperkt noodzakelijk.
- Herhaaldelijke overtreders moeten rekenen op aangescherpt toezicht.

2. Slagvaardig

- Nalevingstoezichthouders hebben een afgewogen handhavingstrategie.
- De nalevingstoezichthouder bepaalt het moment en de zwaarte van de interventie, waarbij de minister eindverantwoordelijk blijft.
- Markttoezichthouders bepalen het moment en de zwaarte van de interventie en zijn daarvoor zelf verantwoordelijk. De minister blijft systeemverantwoordelijk.
- Voorbeelden van interventies bij nalevingstoezicht zijn bestuurlijke of strafrechtelijke boetes, intrekken van vergunningen of openbaarmaking van misstanden.
- De toezichthouder merkt een klacht van burgers aan als een verzoek om op te treden. Zij informeren de klager over de verdere afhandeling.

3. Samenwerkend

- Nalevingstoezichthouders stemmen hun handhavingsplannen, risicoprofielen en meerjarenplannen af op die van andere toezichthouders met dezelfde te realiseren beleidsdoelen of identieke objecten van toezicht.
- Nalevingstoezichthouders stellen een aantal departementsoverstijgende thema's vast waar zij structureel samenwerken.
- Voor overige gevallen bepalen nalevingstoezichthouders per situatie vorm, inhoud en intensiteit van samenwerking.
- Nalevingstoezichthouders brengen hun gegevenshuishouding in kaart, waarbij overlap met andere toezichthouders zoveel mogelijk wordt vermeden.
- Nalevingstoezichthouders maken gebruik van de overheidsbrede basisregistraties.

4. Onafhankelijk

a. Onafhankelijke positionering

- Ten behoeve van een gewenste functiescheiding wordt nalevingstoezicht bij voorkeur gepositioneerd op een zo hoog mogelijk niveau, onder de Secretaris-Generaal.
- Er kunnen redenen zijn om rijkstaken onafhankelijk van politieke organen uit te voeren. Het kabinet meent dat dit zogenaamde onafhankelijkheidsmotief geldt voor bepaalde markttoezichthouders, namelijk de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorgautoriteit-in-oprichting.⁵¹ De onafhankelijkheid van toezicht en politiek wordt in deze gevallen bij wet geregeld.

b. Onafhankelijk functioneren

- De nalevingstoezichthouder legt zijn toezichtkeuzes vast in een toezichtplan, dat hij voorlegt aan de minister. De minister heeft de bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen, mits beargumenteerd en openbaar gemaakt.
- Hoe meer keuzevrijheid een toezichthouder heeft (bv. bij open normen), hoe sterker de noodzaak van transparantie, consultatie en uitleg.
- De nalevingstoezichthouder legt zijn bevindingen vast. De toezichthouder bepaalt welke bevindingen hij voorlegt aan de minister. Eventuele opmerkingen van de minister worden opgenomen in of bij het toezichtrapport, gescheiden van het oordeel van de toezichthouder. Toezichtrapporten zijn openbaar.
- De nalevingstoezichthouder bepaalt welke toezichtrapporten actief openbaar worden gemaakt. Daarbij weegt de toezichthouder het belang van openbaarmaking af tegen het belang van de betrokkene. Rapporten worden openbaar gemaakt nadat de

minister in de gelegenheid is gesteld zijn reactie te formuleren of zelf actie te ondernemen.

- De nalevingstoezichthouder maakt de afweging of en op welke wijze hij ingrijpt. De minister blijft daarvoor eindverantwoordelijk. Het kabinet acht het wenselijk dat toezichthouders zélf over interventiebevoegdheden beschikken.
- Markttoezichthouders bepalen de interventie en zijn daarvoor zelf verantwoordelijk. De minister blijft verantwoordelijk voor het systeem.

5. Transparant

- De verantwoordelijkheid van de minister voor het houden van nalevingstoezicht is vastgelegd in beleid en regelgeving.
- De waarborgen van onafhankelijkheid van de toezichtfunctie zijn vastgelegd in een organisatieregeling of in bijzondere gevallen bij wet.
- Een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid is bij wet geregeld.
- De nalevingstoezichthouder maakt de in het nalevingsplan vastgelegde toezichtkeuzes actief openbaar.
- De nalevingstoezichthouder bepaalt welke toezichtrapporten actief openbaar worden gemaakt.
- De nalevingstoezichthouder verantwoordt zich achteraf in een openbaar jaarverslag over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte keuzes en over de wijze waarop zij het afgelopen jaar heeft gefunctioneerd. Daarbij worden de effecten en het profijt van het toezicht inzichtelijk gemaakt.
- Nalevingstoezichthouders maken waar mogelijk gebruik van internet voor het openbaar maken van gegevens om de effectiviteit en de transparantie te vergroten.

6. Professioneel

- De individuele nalevingstoezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer.
- De organisatie die nalevingstoezicht houdt, ontwikkelt haar professie aan de hand van actuele ontwikkelingen, zoals het gebruik van alternatieve vormen van (zelf)controle, de toenemende invloed van Europa en de toenemende mogelijkheden van moderne ICT-toepassingen.
- De beroepsgroep blijft nalevingstoezicht als vakdiscipline ontwikkelen door initiatieven als de Samenwerkende Inspectie Academies, de beroepsvereniging VIDE en de activiteiten van het beraad van Inspecteurs-Generaal.

Uitgangspunten voor goed uitvoeringstoezicht

1. Selectief

- De minister heeft een expliciete verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.
- Uitvoeringstoezicht is afgestemd op de interne governance van zelfstandige organisaties, zoals intern toezicht, interne kwaliteitssystemen of vormen van publieke verantwoording.
- Uitvoeringstoezichthouders geven hun toezicht vorm op basis van risicoanalyses. Voorbeelden van aspecten die bij deze risico's een rol spelen zijn de politieke gevoeligheid of de grootte van het bedrag dat gemoeid is met de uitvoering van de publieke taak. De werkwijze van het ministerie van VROM kan daarbij als voorbeeld dienen (TOPZO).
- Naar mate zelfstandige organisaties over een goed functionerende interne governance beschikken en een deugdelijke verantwoording afleggen, wordt het uitvoeringstoezicht soberder vormgegeven.
- Zelfstandige organisaties die hierin onvoldoende voorzien en het vertrouwen in een professionele uitvoering schenden, moeten rekenen op aangescherpt toezicht en eventuele sancties.

2. Slagvaardig

- Uitvoeringstoezichthouders hebben een afgewogen interventiestrategie.
- Bij uitvoeringstoezicht bepaalt de minister het moment en de zwaarte van de interventie.
- Wanneer de minister beschikt over een als rijksinspectie georganiseerde uitvoeringstoezichthouder kan hij deze rijksinspectie laten beslissen over het moment en de zwaarte van de interventie.
- Wanneer sprake is van toezicht op zelfstandige bestuursorganen ligt het in de rede dat de interventies worden uitgevoerd door de minister zodat sturing en interveniërend toezicht in één hand liggen.
- De toezichthouder reageert op een klacht van burgers en informeert de klager over de verdere afhandeling.

3. Samenwerkend

- Uitvoeringstoezichthouders stemmen hun toezichtplannen, risicoprofielen en meerjarenplannen af op die van andere toezichthouders met dezelfde te realiseren beleidsdoelen of identieke objecten van toezicht.
- De samenwerking dient vooral gericht te zijn op de verschillende aspecten van het toezicht op de uitvoering. Aspecten als de rechtmatige en doelmatige besteding of verkrijging van financiële middelen en de output en outcome van de publieke taken dienen in hun onderlinge samenhang te worden gewaardeerd.
- Uitvoeringstoezichthouders op een grote groep zelfstandige organisaties met dezelfde soort publieke taak stellen een aantal departementsoverstijgende thema's waar structureel wordt samengewerkt.
- De 'single-audit-gedachte' is leidend.⁵² Toezichthouders en auditdiensten maken gebruik van de resultaten van audits die al door de eigen dienst of door derden zijn uitgevoerd. Zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren kunnen zich zoveel mogelijk door middel van één jaarverslag met daarbij één accountantsverklaring verantwoorden.

4. Onafhankelijk

a. Onafhankelijke positionering

- Het toezicht op één of een kleine groep zelfstandige organisaties met dezelfde soort publieke taak wordt bij voorkeur bij een organisatieonderdeel binnen het ministerie vormgegeven. Afhankelijk van de departementale organisatiestructuur kan dit op twee manieren, waarbij de eerste vanuit het perspectief van onafhankelijkheid de voorkeur verdient:
 - binnen een apart organisatieonderdeel, onafhankelijk gepositioneerd van beleidsdirecties (zie voorbeeld van TOPZO van VROM);
 - binnen de afzonderlijke beleidsdirecties, met een vorm van interne functiescheiding.
- Het toezicht op een grote groep zelfstandige organisaties met dezelfde soort publieke taak kan een zo grote capaciteit of specifieke expertise vereisen dat een afzonderlijke organisatie wenselijk is, bijvoorbeeld in de vorm van een rijksinspectie. Een voorbeeld daarvan is de Inspectie voor het Onderwijs.
- Het kabinetsstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat, investeren in de overheid" biedt de visie van het kabinet over het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

b. *Onafhankelijk functioneren*

Onafhankelijke toezichtafdeling of beleidsdirectie

- Als het uitvoeringstoezicht is georganiseerd als onafhankelijke toezichtafdeling of onderdeel is van een beleidsdirectie is het de minister die de toezichtkeuzes bepaalt, oordeelt en de afweging maakt of en op welke wijze hij ingrijpt.

Rijksinspectie

- Als het uitvoeringstoezicht is georganiseerd als rijksinspectie gelden voor het onafhankelijk functioneren de uitgangspunten als bij nalevingstoezicht.

5. Transparant

- De verantwoordelijkheid van de minister voor het houden van toezicht op de uitvoering van publieke taken is vastgelegd in beleid en regelgeving.
- Het toezicht vanuit het ministerie is afgestemd op de interne governance, eigen kwaliteitssystemen en publieke verantwoording van zelfstandige organisaties.
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister, toezichthouder en zelfstandige organisatie zijn helder omschreven en op papier vastgelegd.
- Een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid is bij wet geregeld.
- De waarborgen van onafhankelijkheid van de toezichtfunctie zijn vastgelegd in een organisatieregeling en in bijzondere gevallen bij wet.
- Ministerie en zelfstandige organisaties maken afspraken over aard en tijdstip van de te leveren informatie.
- Ministers zijn verplicht om informatie over de uitvoering door publieke taken door RWT's op te nemen in de begroting en het jaarverslag.⁵³
- Het kabinet hanteert daarbij het uitgangspunt om uitzonderingsinformatie te verstrekken in plaats van rijksbreed uniform gestandaardiseerde informatie. De Staten-Generaal zijn het best gediend met informatie over die RWT's waarvan de taakuitoefening in kwantitatieve en kwalitatieve zin onder de maat blijft. Op basis van zulke informatie kunnen de betrokken ministers door de Staten-Generaal op hun toezichthoudende functie ten opzichte van de RWT's worden aangesproken.⁵⁴
- Bevindingen over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken zijn openbaar en gemakkelijk toegankelijk. Dit stelt burgers en bedrijven in staat hierover een eigen oordeel te vormen.
- Uitvoeringstoezichthouders (minister of rijksinspectie) verantwoorden zich achteraf in een openbaar jaarverslag over de effectiviteit en doelmatigheid van de gemaakte

keuzes en over de wijze waarop zij het afgelopen jaar hebben gefunctioneerd. Daarbij worden de effecten en het profijt van het toezicht inzichtelijk gemaakt.

- Uitvoeringstoezichthouders maken waar mogelijk gebruik van internet voor het openbaar maken van gegevens om de effectiviteit en de transparantie te vergroten.

Algemene uitgangspunten

- Ten behoeve van uitvoeringstoezicht draagt elk ministerie ten minste zorg voor:⁵⁵
- een actueel overzicht van zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren;
- een visie op de aansturing van en het toezicht op deze zelfstandige organisaties;
- een vorm van coördinatie van de functie van aansturing van en toezicht op zelfstandige organisaties.
- Voor het toezicht op ZBO's zijn eisen neergelegd in de concept-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen⁵⁶. Bij ZBO's vallend onder de Kaderwet moet een minister ten minste toezicht houden op de volgende aspecten van een ZBO: de besluiten, de begroting, de eventuele tarieven en het functioneren van bestuurders. Voor publiekrechtelijke ZBO's stelt de Kaderwet ZBO's aanvullende eisen aan de begroting en het toezicht daarop. Privaatrechtelijke ZBO's hebben hier meer ruimte.⁵⁷
- Voor RWT's stelt de Comptabiliteitswet⁵⁸ eisen aan het beheer van de financiën en de verantwoording daarover door de minister.

6. Professioneel

- De individuele uitvoeringstoezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer.
- De organisatie die uitvoeringstoezicht houdt ontwikkelt haar professie aan de hand van actuele ontwikkelingen, zoals het gebruik van alternatieve vormen van (zelf)controle, de toenemende invloed van Europa en de toenemende mogelijkheden van moderne ICT-toepassingen.
- De beroepsgroep blijft uitvoeringstoezicht als vakdiscipline ontwikkelen.

Checklist toezicht

De checklist toezicht biedt een leidraad bij het maken van keuzes en de motivering hiervan voor de inrichting van nieuwe of de wijziging van bestaande toezichtarrangementen. Tevens kan de checklist behulpzaam zijn bij het analyseren van een bestaand toezichtarrangement.

0. Sturing en toezicht

- a. De ministeries ontwikkelen waar nodig per toezichthouder strakke en heldere toezichtarrangementen waarin doel, taken, reikwijdte, bevoegdheden en verplichtingen, prioriteiten en risico's vastliggen. De reikwijdte en inhoud van het toezicht zijn in overeenstemming met de ministeriële bevoegdheid.
- b. De ministeries ontwikkelen specifieke visies op de aansturing van en het toezicht op hun zelfstandige organisaties, gebruikmakend van de in de checklist vertaalde eisen van toezicht. Een dergelijke visie kan voor het gehele hele departement, per beleidsterrein of per sector worden opgesteld. De ministeriële visies worden periodiek onderhouden.
- c. De ministeries besteden aandacht in hun sturing- en toezichtvisie aan verankering van systematische terugkoppeling binnen de departementale organisatie.
- d. De ministeries nemen de resultaten van periodiek overleg tussen toezichthouders en wetgevingsjuristen mee in wetgeving- en beleidsevaluatietrajecten. Dit geldt ook vice versa.
- e. De toezichthouders zorgen voor waarborgen zodat oordelen op onafhankelijke wijze worden verleend, ook nadat zij voorlichting en advies hebben verstrekt.
- f. Toezichthouders evalueren hun effectiviteit en doelmatigheid periodiek

1. Selectief toezicht

- a. Ministeries en toezichthouders geven aan in hoeverre anderen dan de overheid een rol kunnen spelen bij de borging van het publiek belang. Te denken valt hierbij aan instrumenten als publieke verantwoording, interne controle, kwaliteitssystemen, certificering en accreditatie. Zij maken gebruik van het stappen schema uit "Vreemde Ogen";
- b. Ministeries maken bij keuzes hierin gebruik van risicomanagement en kosten-batenanalyses.

- c. Toezichthouders geven aan hoe zij omgaan met het beperken van het toezicht bij gebleken danwel geschonden vertrouwen.
- d. Toezichthouders geven de onder toezicht staanden een actieve rol bij het aangeven welke toezichtinformatie al beschikbaar is.
- e. Toezichthouders wegen kosten en baten van overheidstoezicht af en maken deze inzichtelijk.
- f. Toezichthouders maken in hun toezichtplannen gebruik van risicoanalyse en prioritering.

2. Slagvaardig toezicht

- a. Toezichthouders beschikken zélf over interventiebevoegdheden.
- b. Wanneer sprake is van toezicht op zelfstandige bestuursorganen ligt het in de rede dat de interventies worden uitgevoerd door de minister zodat sturing en interveniërend toezicht in één hand liggen.
- c. Toezichthouders geven soort en aard van de interventie op maat vorm, evenals de grens tussen naleving stimuleren en hard ingrijpen.
- d. Toezichthouders zorgen voor procedures voor het omgaan met klachten uit de samenleving.

3. Samenwerkend toezicht

- a. Ministeries gaan na hoe de beleidsdoelen van de verschillende toezichthouders zich tot het gemeenschappelijke object verhouden.
- b. Toezichthouders maken inzichtelijk welke afwegingen worden gemaakt in de keuzes van de vorm, inhoud en intensiteit van de samenwerking met andere toezichthouders.
- c. Toezichthouders en ministeries leggen afspraken tot samenwerking vast in meerjarenplannen.
- d. Toezichthouders meten de toezichtlast bij onder toezicht staanden periodiek.
- e. Ministeries en toezichthouders blijven op de hoogte van de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van Europese wetgeving om de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid te beoordelen en te waarborgen.

4. Onafhankelijk toezicht

- a. Ministeries borgen dat de toezichthouder bij beleidsontwikkeling de Minister onafhankelijk van beleidsmatige overwegingen adviseert over de handhaafbaarheid van beleidsdoelen of uitvoerbaarheid van publieke taken.

- b. Ministeries borgen dat de toezichthouder tussentijds de minister onafhankelijk rapporteert over de stand van zaken van het object van toezicht.
- c. Ministeries borgen dat de toezichthouder bij beleidsevaluaties de Minister onafhankelijk van beleidsmatige overwegingen rapporteert over de toezichtbevindingen.
- d. Ministeries borgen dat de toezichthouder bij advisering en voorlichting in een later stadium onafhankelijk kan blijven oordelen.
- e. Ministeries zorgen ervoor dat het verlenen van vergunningen bij voorkeur geschiedt door beleids- of uitvoeringsorganisaties, maar kan in sommige situaties als instrument van toezicht worden vormgegeven. Als voor de vergunningverlening schaars aanwezige, specifieke kennis noodzakelijk is, is vormgeving van toezicht en vergunningverlening binnen één organisatie mogelijk, mits waarborgen een onafhankelijke taakuitoefening garanderen.

5. Transparant toezicht

- a. Ministeries beargumenteren nut en de noodzaak van het toezicht binnen dat door hun departement wordt uitgevoerd.
- b. Toezichthouders maken de keuzes in toezicht inzichtelijk.
- c. Toezichthouders maken de wijze van het functioneren inzichtelijk.
- d. Toezichthouders evalueren hun functioneren.
- e. Toezichthouders maken hun toezichtbevindingen zoveel mogelijk openbaar.

6. Professioneel toezicht

- a. Ministeries en toezichthouders zorgen ervoor dat het toezicht aanvullend is op het stelsel van controle en verantwoording in de samenleving.
- b. Het toezicht gaat uit van het beginsel van verifieerbaar vertrouwen.
- c. De toezichthouders beschikken over competenties om risico's te managen en doelen te prioriteren.
- d. Toezichthouders blijven hun professionaliteit continu ontwikkelen.

Noten

-
- ¹ *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1
- ² *Meedoen, meer werk, minder regels, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28637, nr. 19, p. 4 & 9
- ³ *Modernisering van de overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1
- ⁴ *Rechtsstaat en rechtsorde*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 1
- ⁵ *Je gaat er over of niet*, Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, juni 2005
- ⁶ *Eindrapportage Ambtelijke Commissie Toezicht II*, april 2005
- ⁷ *Modernisering van de overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1, p. 35-27
- ⁸ *Visie op Markttoezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 50
- ⁹ *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport 70, december 2004
- ¹⁰ *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, SER, maart 2005
- ¹¹ *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, TK 2003-2004, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2
- ¹² *Handhaven en gedogen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 050, nrs. 1-2
- ¹³ *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1
- ¹⁴ *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000*, Brief van de Minister van Justitie (m.b.t. Handhaven op Niveau, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67
- ¹⁵ *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005*, Brief van de Minister van Justitie (m.b.t. Rijk aan handhaving), Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 VI, nr. 111
- ¹⁶ *Borging van publieke belangen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 771, nr. 1
- ¹⁷ Nota 'Europese dimensie van toezicht', themagroep IG-beraad, 2004
- ¹⁸ *Visie op Markttoezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 50
- ¹⁹ Beginsel van gemeenschapstrouw, artikel 10 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
- ²⁰ *Wet toezicht Europese subsidies*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 572, nr. 1
- ²¹ *Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen*, Advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), november 2002
- ²² Kabinetsstandpunt *De Europese dimensie van toezicht* (Het EU-recht en de relatie rijk – decentrale overheden), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 138
- ²³ *Het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering"*, motie van het lid Bemelmans-Vidéc C.S., Eerste Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 831, C
- ²⁴ *Visie op Markttoezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 50
- ²⁵ *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, TK 2003-2004, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2, p. 9
- ²⁶ *Beter Bestuurlijk Toezicht*, deel II, departementale foto's van de aansturing en het toezicht op zelfstandige organisaties met een publieke taak, december 2004
- ²⁷ Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, Regeling van 5 september 1996, nr. 96M006572, §4.5a, aanwijzing 124a
- ²⁸ Comptabiliteitswet 2001, artikel 91, lid 1d
- ²⁹ *Zelfstandige bestuursorganen. Brief van de minister van Financiën (m.b.t. stichtingen)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr. 21
- ³⁰ *Toezicht op uitvoering publieke taken*, bijlage 1, Onderscheid tussen RWT's en ZBO's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25956, nrs. 1-2, p. 26.
- ³¹ *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen* (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), Eerste Kamer, 2001-2002, 27 426, nr. 276
- ³² Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)
- ³³ *Zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetsstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat: investeren in de overheid", Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr. 20
- ³⁴ *Bestuurlijke werkgroep Alders*, concept 11 februari 2005, p. 2
- ³⁵ *Certificering en accreditatie in het kader van overheidsbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29304, nr. 1.
- ³⁶ onderwijs: Wet Hoger Onderwijs, zorg: WTZi

-
- 37 *Rechtstaat en rechtsorde*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29279, nr 13
- 38 *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr. 63
- 39 *Versterking van de positie van de consument*, Vergaderjaar 2003-2004, 27 879, nr. 9
- 40 *Samen werkt!*, *Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties*, mei 2005, gezamenlijke publicatie van tien rijksinspecties
- 41 *Zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetsstandpunt over het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid”, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 268, nr. 20
- 42 *Maat Houden*, Staatscourant 2000, 90
- 43 *Beroepscode IVW: Verken en beken kleur*, Inspectie Verkeer en Waterstaat, juni 2003
- 44 *Handhaven en gedogen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 050, nrs. 1-2
- 45 *Risicomanagement voor Rijksinspecties, Een leidraad voor het proces van risicomanagement bij rijksinspecties*, IG-Beraad / Werkgroep Risicoanalyse, december 2004
- 46 Zo is om zicht te krijgen op het nalevingsgedrag sinds 1994 het instrument de ‘Tafel van Elf’ ontwikkeld, een samenhangende opsomming van factoren die bepalend zijn voor de naleving van regels.
bron: *De Tafel van Elf*, P. van Reenen, Ministerie van Justitie, 2000
- 47 *Grenzen aan gedogen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs. 1 en 2
- 48 *Handhaven op niveau*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 800, VI, nr. 67
- 49 *Handhaven en gedogen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 050, nrs. 1-2
- 50 *Rijk aan handhaving*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, VI, nr. 2
- 51 *Zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetsstandpunt over het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid”, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 268, nr. 20
- 52 *Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren*, vergaderjaar 2004-2005, 29 950, nr. 1, p. 4
- 53 Comptabiliteitswet 2001, artikel 18 en 65
- 54 *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Reactie van de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2, p. 78-79.
- 54 *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 831, nr. 1
- 55 *Beter Bestuurlijk Toezicht*, december 2004
- 56 *Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen* (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), Eerste Kamer, 2001-2002, 27 426, nr. 276
- 57 *Zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetsstandpunt over het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid”, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 25 268, nr. 20
- 58 Wet inzake het beheer van de financiën van het Rijk (Comptabiliteitswet 2001)