

Modernisering rijkstoezicht

Waarnemingen ten aanzien van actie 1 (implementatie Kaderstellende Visie op Toezicht 2005)

In de aanbiedingsbrief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties bij de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 van 12 oktober 2005 (afgekort: KVoT) zijn drie acties aangekondigd. Daarbij heeft hij toegezegd eind 2006 en 2007 over actie 1 te rapporteren.¹ In zekere zin is dit een voortzetting van een jarenlange traditie. Het kabinet rapporteert jaarlijks over de ontwikkelingen in het toezicht sinds de eerste kaderstellende visie op toezicht (2001). Om actie 1 te plaatsen in de context van het geheel aan maatregelen om de KVoT te implementeren volgt eerst een korte beschrijving van de acties en hoe de ambities zijn geëvolueerd in 2006.

- **Actie 1: minder last, meer effect door moderniseren rijkstoezicht**

Alle ministers vernieuwen samen met hun toezichthouders het toezicht in hun sector(en) op basis van de KVoT 2005.² Hierover gaat deze notitie. De departementale rapportages volgen in de bijlage.

- **Actie 2: minder toezichtslast bij bedrijven en instellingen door betere samenwerking tussen rijksinspecties**

Er wordt een forse vermindering van toezichtlast gerealiseerd bij bedrijven door de samenwerking tussen rijksinspecties op een aantal beleidsterreinen te verbeteren. Naar aanleiding van de motie-Aptroot heeft het kabinet besloten deze actie fors aan te zetten. Er is intussen een project Eenduidig Toezicht gestart, met grote ambities.³ Er is een afzonderlijke eerste voortgangsrapportage over actie 2.

- **Actie 3: toekomstverkenning toezicht**

Het kabinet voert een toekomstverkenning uit naar de voorwaarden en gevolgen van een radicale vermindering van het toezicht door principiële veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving.

Er is voor gekozen deze toekomstverkenning te enten op acties 1 en 2. In het bijzonder van het project Eenduidig Toezicht (actie 2) verwacht het kabinet concrete signalen voor zinvolle verschuivingen van verantwoordelijkheden naar bedrijven. Ook in het kader van actie 1 kijken alle ministeries en hun toezichthouders naar de mogelijkheden voor *selectiever* toezicht. Met andere woorden, de acties 1 en 2 van de KVoT zullen belangrijke 'input' voor actie 3 opleveren.

1. Actie 1: Modernisering rijkstoezicht

Bij actie 1 zijn de afzonderlijke ministeries aan zet. In samenwerking met hun toezichthouders bezien zij hoe de toepassing van de zes principes van de KVoT tot minder toezichtslast en meer toezichteffect kan leiden. Het doel van de actie is dus dat het rijkstoezicht voor eind 2007 duidelijk wint aan:

(1) selectiviteit, (2) slagvaardigheid, (3) samenwerking, (4) onafhankelijkheid, (5) transparantie, (6) professionaliteit.

¹ Tweede Kamer 2005-2006, 27 831 nr. 15

² Voor het interbestuurlijk toezicht geldt een ander traject. Een stand van zaken wordt hierna ook gegeven.

³ Tweede Kamer 2006-2007, 29362 nr. 107

Achter deze principes gaat een wereld aan operationalisering door ministeries en toezichthouders schuil. Daarmee trachten zij te komen tot een optimaal evenwicht tussen toezichtlast voor de ondertoezichtgestelden en bescherming van de maatschappij.

Departementale rapportages over selectiviteit, slagvaardigheid en professionaliteit (bijlage 1)

Actie 1 behelst alle zes principes van de KVoT. De departementale rapportages zijn dit jaar op mijn verzoek toegespitst op drie van de zes principes, namelijk selectiviteit, slagvaardigheid en professionaliteit. Waarom juist over deze principes?

De principes van selectiviteit en slagvaardigheid zijn cruciaal voor het verminderen van toezichtlast zonder verlies aan toezichteffect. Het zijn twee 'nieuwe' principes, geïntroduceerd in de KVoT van 2005.

Onafhankelijkheid en transparantie zijn 'oude' principes. In de voorgaande jaren is hier zoveel in gang gezet en bereikt, dat geen nieuwe rapportage nodig is.⁴

Professionaliteit is ook een 'oud' principe, maar er bestaat nog steeds veel onbegrip over het gedrag van toezichthouders, dat veel onnodige hinder zou veroorzaken. Dit is een aspect van professionele cultuur. De toezichthouders zouden te veel gericht zijn op het ontdekken van overtredingen, en te weinig op het bevorderen van naleving. Daarom is het wenselijk daarover te rapporteren.

Het principe van samenwerking

Het nieuwe principe van *samenwerking* komt uitgebreid aan bod in de voortgangsrapportage over het project Eenduidig Toezicht. Daarom rapporteren de ministeries niet departementaal daarover. Bij genoemd project gaat het in eerste instantie om samenwerking tussen de rijksinspecties, die zijn verenigd in het IG-beraad (beraad van inspecteuren-generaal). Overigens strekt de samenwerking binnen dit beraad aanzienlijk verder dan dit project. De initiatieven van het IG-beraad helpen de leden hun organisatie ten aanzien van alle KVoT-principes op een hoger plan te brengen. Aansprekende voorbeelden zijn de leidraden risicoanalyse en effectmeting die gezamenlijk zijn opgesteld. Inmiddels werken de inspecties ook samen om deze leidraden te implementeren binnen de eigen organisatie. Zij 'benchmarken' elkaar en leren van elkaar. Hier is dus sprake van samenwerking ter vergroting van de selectiviteit.

Samenwerking is er ook op het terrein van professionaliteit. Het is bijvoorbeeld goed gebruik dat de verschillende inspecties hun eigen 'academie' open stellen voor inspecteurs van andere inspecties. Verder is er een werkgroep Opleidingen, die zich buigt over gemeenschappelijke opleidingen.⁵ Ook wordt er samengewerkt op het gebied van ICT (ontwikkeling van generiek bruikbare toepassingen) en er is een gezamenlijk 'cultuurtraject' opgezet.

Het IG-beraad wordt in toenemende mate de kristallisatiekern voor goed toezicht. In zijn reactie op eerdergenoemde motie-Aptroot heeft het kabinet aangegeven deze rol nog te willen versterken door dit beraad te formaliseren tot een Inspectieraad.

Uit de departementale rapportages blijkt overigens dat niet alleen tussen toezichthouders, en tussen 'toezicht' en 'beleid', maar vooral ook tussen 'toezicht' en 'uitvoering' de samenwerking toeneemt. Zo werkt de IVW in verband met het toezicht op taxi's structureel samen met de RDW en de Kamers van Koophandel. De AI (illegale arbeid) heeft relaties gelegd met de UWV, de Belastingdienst, de SIOD, de SVB, gemeenten en politie.⁶ Deze samenwerking wordt vaak

⁴ Zie bijvoorbeeld *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*, eindrapport Ambtelijke Commissie Toezicht-II ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mei 2005

⁵ In 2006 waren er pilots voor een basiscursus voor beginnende inspecteurs (de 'Entree') en een verdiepingscursus voor meer ervaren inspecteurs (de 'Verdieping').

⁶ In deze brief zal ik toezichthouders doorgaans met hun afkorting noemen, namelijk: Arbeidsinspectie (AI); Algemene Inspectiedienst (AID); Agentschap Telecom (AT); Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW); Inspectie

mogelijk door investeringen in de ICT. Dergelijke samenwerking tussen toezichthouders en uitvoeringsorganisaties is voor de effectiviteit van het toezicht soms zeker zo belangrijk als samenwerking tussen toezichthouders, waarover deel II van deze brief gaat.

Hierna wordt geprobeerd enkele rode draden te trekken door de rapportages van de ministeries.

2. Waarnemingen ten aanzien van nalevingstoezicht

Nalevingstoezicht is volgens de KVoT het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven. Dit toezicht wordt op rijksniveau vooral uitgeoefend door een aantal van de rijksinspecties, verenigd in het IG-beraad, en door de markttoezichthouders.

Om praktische redenen neem ik in deze paragraaf ook een deel van het uitvoeringstoezicht mee, namelijk het *uitvoeringstoezicht op categorieën van uitvoeringsorganisaties*. Het toezicht op bijvoorbeeld scholen en politiekorpsen blijkt in veel opzichten op dezelfde manier georganiseerd te zijn als het toezicht op luchtvaartmaatschappijen en ziekenhuizen.⁷ Dergelijke organisaties zijn als categorie onderworpen aan sectorale wet- en regelgeving en op de naleving ervan wordt toegezien door min of meer omvangrijke, onafhankelijke inspecties.

Selectiviteit

Toezicht kan op twee manieren selectiever worden:

- De *wetgever* kan besluiten dat de overheid geen of minder verantwoordelijkheid neemt voor de naleving van bepaalde normen. De verantwoordelijkheid verschuift hiermee meer naar burgers en bedrijven.
- De *toezichthouder* kan op basis van risicoanalyses zijn toezicht speciaal richten op bepaalde aspecten en/of vooral op de notoire overtreders.

De eerste manier is de meest principiële. De wetgever bezint zich opnieuw over de verantwoordelijkheden van burgers/bedrijven en de overheid. Uit de departementale rapportages blijkt dat de wetgever in de praktijk globaal drie wegen bewandelt:

- Een enkele keer is er sprake van eenzijdige intrekking of verandering van regels. Voorbeeld: in het wetsvoorstel vereenvoudiging Arbeidstijdenwet wordt het aantal regels voor de maximum-arbeidstijd verminderd van 12 naar 4.
- Meestal besluit de wetgever tot minder en/of andersoortige regels, inspelend op of prikkelend tot privaat initiatief. Wettelijke regelgeving wordt dan bijvoorbeeld goeddeels vervangen door een privaat systeem van normalisatie en certificatie. Het gevolg is minder of ander toezicht.
- In de zorgsector en bij de emissiehandel ordent de overheid een sector op een andere leest. Er wordt ruimte gelaten of gecreëerd voor mechanismen als marktwerking. Deze ordening biedt doelmatige waarborgen voor publieke belangen, maar kan niet zonder nieuw (markt)toezicht.

voor de Gezondheidszorg (IGZ); Inspectie van het Onderwijs (IvO); Inspectie Werk & Inkomen (IWI); Voedsel en Waren Autoriteit (VWA); VROM Inspectie (VI); Inspectie Jeugdzorg (IJZ); Staatstoezicht op de Mijnen (SodM); Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De afkortingen AFM, DNB en NMA zijn zodanig bekend dat zij een eigen leven zijn gaan leiden.

⁷ Binnen sommige sectoren is de grens tussen uitvoeringstoezicht en nalevingstoezicht soms ook niet scherp. Er zijn scholen die geen RWT zijn in de zin van de Comptabiliteitswet. De Inspectie van het Onderwijs (IvO) echter komt bij alle scholen en oefent daar 'kwaliteitstoezicht' uit. De CFI is ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen. De CFI houdt geen toezicht op scholen die niet worden bekostigd door OCW. Natuurlijk is samenwerking tussen IvO en CFI, die dus toezicht houden op dezelfde scholen, uiterst zinvol en intussen dan ook geïnstitutionaliseerd.

De wetgever gaat steeds buitengewoon zorgvuldig te werk en dat is ook nodig. Ontwikkelingen in de private sector moeten teruggreding van de overheid rechtvaardigen; anders zou dit ten koste kunnen gaan van juist de relatief zwakken in de samenleving. In de ene sector blijkt een andere (lichtere) manier van toezicht goed te verantwoorden (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden in kantoren), in een andere is dat minder het geval (bijvoorbeeld de bouw).⁸ Zeer complex ligt deze zaak in domeinen waarin grote kwalitatieve verschillen bestaan. Het geijkte voorbeeld is de horeca met zijn driesterrenrestaurants en zijn patatkramen.

Ook zonder wetswijzigingen kunnen de private sector en de selectieve toezichthouder samen veel bereiken. Formeel veranderen de verantwoordelijkheden dan niet – de overheid kan nog steeds als vanouds ingrijpen -, maar feitelijk kunnen controlerende activiteiten aanzienlijk verschuiven. Ideaaltypisch verloopt dit proces als volgt. Op initiatief van de sector of van de toezichthouder worden normalisatie- en certificatieprocessen georganiseerd. Dat kan op verschillende manieren. In sommige domeinen wordt de certificering 'uitbesteed' aan private bureaus; de toezichthouder keurt dan niet zelf meer. In andere domeinen hebben private certificaten invloed op de risicoanalyse van de toezichthouder: gecertificeerde bedrijven lopen minder kans op een bezoek. Op welke manier dit proces ook wordt georganiseerd, als alles naar wens verloopt is na verloop van tijd het bezitten van een certificaat materieel gelijk te stellen met het naleven van de wettelijke norm. De toezichthouder kan zich steeds meer tot 'systeemtoezicht' beperken. Codificatie tenslotte in wetgeving kan, maar hoeft niet het sluitstuk te zijn. Daarmee is de cirkel gesloten: bestaande wet - selectiviteit van de toezichthouder - zelfregulering die voorziet in borging van publieke belangen - nieuwe wet.

Dit is niet louter theorie. In de praktijk is ongeveer deze cirkel min of meer doorlopen op verscheidene beleidsterreinen. Koopvaardij schepen worden bijvoorbeeld nu door private bureaus gecertificeerd. En de onlangs aanvaarde Arboret onderscheidt een publiek en een privaat domein. In het private domein maken werkgevers en werknemers samen afspraken over de wijze waarop zij aan de door de overheid gestelde voorschriften willen voldoen. Deze afspraken kunnen zij vastleggen in zogenoemde arbocatalogi.

Ook als de sector niet ideaaltypisch reageert, heeft het zin dat toezichthouders op de goede manier investeren in selectiviteit. Het toezicht wordt daardoor doelmatiger en de toezichtlast bij goedwillende bedrijven wordt minder. Uit de rapportages spreekt dat vrijwel alle toezichthouders fors investeren in instrumenten als risicoanalyse en effectmeting, vaak met verwijzing naar 'programmatisch handhaven'.⁹ Inmiddels heeft het IG-beraad leidraden voor beide instrumenten uitgegeven. De leden hebben unaniem besloten tot implementatie. In 2007 zal worden gewerkt aan een benchmark risicomangement, met het doel van elkaar te leren en elkaar te helpen.¹⁰ Een en ander wordt nog interessanter, als toezichthouders van elkaars risicoanalyses kennis kunnen nemen. Dit is onder andere aan de orde binnen het project Eenduidig Toezicht. Deze maatregelen zullen ertoe leiden dat in toenemende mate:

- iedere toezichthouder weet, welke situaties de grootste risico's voor de maatschappij opleveren en waarop hij dus bij zijn toezicht vooral moet letten;

⁸ Terwijl vroeger bij een bouwproject doorgaans een 'opzichter' rondliep, is deze functie tegenwoordig veelal wegbezuinigd. Gelukkig zijn er signalen dat de 'opzichter' terugkeert, een aanwijzing dat de sector zijn verantwoordelijkheid ernstiger gaat nemen.

⁹ De toepassing van de werkwijze van programmatisch handhaven wordt bevorderd in het kader van het project Rijk aan Handhaving (Tweede Kamer, 29800 VI, nr. 111)

¹⁰ Risicomangement is een systematische toepassing van werkwijzen om de context van risico's vast te stellen, gevaren te identificeren, te analyseren, aan te pakken, ze te evalueren, te bewaken en bekend te maken (definitie uit de 'Leidraad risicomangement' van het IG-beraad).

- iedere toezichthouder notoire overtreders van goedwillende organisaties weet te onderscheiden, zodat de laatste minder toezichtlast te verwerken krijgen.

Slagvaardigheid

Slagvaardigheid ligt in het verlengde van selectiviteit. Selectiviteit gaat over hoe de toezichthouder zoekt, slagvaardigheid over wat hij doet als hij onregelmatigheden aantreft.

Een opvallende ontwikkeling is de toenemende inzet van de bestuurlijke boete, bestuursdwang en de last onder dwangsom. In de rapportages van SZW, V&W, LNV, OCW, VWS en VROM worden deze instrumenten expliciet genoemd als een recente ontwikkeling. Ook de meeste markttoezichthouders kennen deze instrumenten.

De 'zachtere' instrumenten krijgen eveneens steeds meer aandacht ('compliance assistance'; eerst waarschuwen).

Het strafrecht wordt, als de wet daarin al voorziet, vooral als een 'ultimum remedium' gezien.

Al met al oogt het palet aan interventiemogelijkheden van de meeste toezichthouders redelijk compleet.

We zien steeds vaker goed uitgewerkte interventiestrategieën ('interventiepiramide', 'instrumentenmix'). Er wordt systematisch nagedacht over wanneer en hoe wordt geïntervenieerd. Niettemin blijft de vraag of al die interventiemogelijkheden optimaal worden benut in de praktijk. Die vraag is namelijk niet goed te beantwoorden zonder effectmeting. Zoals boven bij selectiviteit is geconstateerd, bestaat hiervoor bij toezichthouders wel de nodige aandacht (er bestaat een leidraad), maar de implementatie van effectmeting blijkt weerbarstig. Het is niet moeilijk te meten hoeveel interventies een toezichthouder pleegt; het blijkt veel lastiger een causaal verband te leggen tussen interventies en de naleving door burgers en bedrijven; het is onmogelijk te bepalen wat een toezichthouder moet doen om rampen zoals 'Enschede' of een 'Volendam' te beperken tot x maal in de 100 jaar. Toch moet een toezichthouder tot op bepaalde hoogte de effecten van zijn toezicht kunnen meten. Aan dit thema zal in 2007 extra aandacht worden gegeven.

Een ander aspect van slagvaardigheid is de omgang met klachten vanuit de maatschappij over onder toezicht staanden. Volgens de KVoT is het gewenst dat de maatschappij de verantwoordelijkheid neemt, die zij redelijkerwijs kan dragen. De overheid moet de burger daartoe dan wel in staat stellen. Daarom is het niet meer dan logisch om serieus met klachten om te gaan. Los daarvan dragen signalen uit de samenleving bij tot selectiever en slagvaardiger toezicht. We zien hier een divers beeld. Of een toezichthouder direct iets met een klacht kan, is afhankelijk van het type klacht. Bij markttoezicht geven klachten zinvolle en concrete aanwijzingen. Bedrijven zijn professioneel bezig met mededinging en doorgaans alert op mogelijke schade, berokkend door concurrenten. Markttoezichthouders spelen hier op in. Zo kunnen marktpartijen om ingrijpen van de OPTA of de NMA vragen. Ook op andere terreinen wordt systematisch op klachten gereageerd. De AID heeft daarvoor een meldkamer en de IVW een landelijk meldpunt (taxi's). Op andere terreinen zijn de signalen van het grote publiek zelden direct aanleiding voor nader onderzoek, maar beïnvloeden zij wel de toezichtprioriteiten van de toezichthouder. In de sector luchtvaart speelt bijvoorbeeld de IVW klachten systematisch door naar de vliegmaatschappij, die deze verder behandelt. Daarnaast kan een maatschappij, waarover veel wordt geklaagd, eerder een onderzoek tegemoet zien.

Sommige toezichthouders zijn zo gespecialiseerd (en onbekend bij het grote publiek), dat zij in de praktijk weinig of geen voor het toezicht relevante klachten ontvangen.

Uit het voorgaande blijkt dat toezichthouders hun taak steeds meer zien als een dienst aan de maatschappij, niet alleen als een door de wetgever of de minister opgedragen taak. Dit blijkt ook

uit het feit dat veel toezichthouders de resultaten van hun toezicht tot op individueel niveau publiek maken (internet). 'Openbaar, tenzij' kan worden beschouwd als een trend. Actieve openbaarheid kan worden gezien als een interventie ('naming & shaming'), maar even goed als dienstverlening aan de maatschappij. Soms – met name bij (semi-)publieke dienstverlening (ziekenhuizen, scholen) - krijgt dit vorm als complete overzichten, waarmee de burger zijn voordeel kan doen.¹¹

Professionaliteit

Professionaliteit, zowel op het niveau van de organisatie als op het niveau van de inspecteur (zowel als individu als lid van zijn beroepsgroep), is de basis van goed toezicht. De maatregelen die toezichthouders op dit terrein nemen, zijn een afspiegeling van hun doelstellingen op de andere principes.

Alom is er aandacht voor competenties, gedrag en houding van de individuele inspecteur. Dit moet onder meer een cultuurverandering teweeg brengen. De inspecteur 'nieuwe stijl' is gericht op naleving van normen ('compliance'), niet op het constateren en bestraffen van zoveel mogelijk overtredingen. Deze inspecteur kenmerkt zich bovendien door zijn informatiepositie: hij weet vóór een bezoek aan een instelling wat hij kan en moet weten; in het bijzonder kent hij de grootste risico's. Hij valt instellingen dus niet lastig met vragen naar de bekende weg. Eerder is al vermeld dat inspecties ten aanzien van opleidingen en van cultuurtrajecten intensief met elkaar optrekken. Vakkennis blijft natuurlijk specifiek, zodat iedere toezichthouder zijn eigen accenten zal leggen.

De maatregelen op organisatieniveau dienen vooral om de inspecteur 'nieuwe stijl' in staat te stellen als zodanig te functioneren. Hiervan zijn vele voorbeelden. Zo helpt een risicomanagementsysteem de inspecteur selectiever en slagvaardiger op te treden. Veel toezichthouders zetten in op ICT om de organisatie transparanter te maken en om samenwerking via uitwisseling van gegevens te vergemakkelijken.

Conclusies

- Vooral op het principe *selectiviteit* worden resultaten gemeld. De effecten worden echter meestal pas in 2007 of later zichtbaar, zeker waar het om aangepaste of nog aan te passen wetgeving gaat. Alle toezichthouders doen nu aan een vorm van risicoanalyse.
- Toezichthouders zijn over het algemeen *slagvaardig* in de zin dat zij over voldoende interventiemogelijkheden beschikken. Zij kunnen deze mogelijkheden wel beter (meer 'op maat') gebruiken, maar riskeren dan het verwijt van willekeur. Een knelpunt is dat effectmeting nog in de kinderschoenen staat. Daarmee zou een toezichthouder zijn interventiestrategie empirisch kunnen onderbouwen en zich gemakkelijker kunnen verweren tegen het verwijt van willekeur.
- *Professionaliteit* is een zaak van lange adem. Het volledige rendement van cultuurtrajecten en opleidingen wordt pas op lange termijn duidelijk. Niettemin zijn zij hard nodig, als het de overheid gaat om minder last, meer effect van toezicht.

3. Waarnemingen ten aanzien van uitvoeringstoezicht

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties (ZBO's, RWT's). Het gaat hier om een scala van (uitvoerings)organisaties. Sommige zijn publiekrechtelijk ingesteld (de meeste ZBO's), andere zijn private rechtspersonen met een aantal publieke taken (stichtingen, scholen). De Algemene Rekenkamer heeft recentelijk

¹¹ De media zijn hiermee begonnen. De overheid vreesde ooit dat de burger deze overzichten te veel zouden zien als absolute 'ranglijsten'. Doorgaans blijken zij voldoende te worden gerelativeerd.

geconstateerd dat de verantwoording van en toezicht op RWT's het laatste decennium aanzienlijk is verbeterd, een gelukkige ontwikkeling waaraan diezelfde Rekenkamer sterk heeft bijgedragen met zijn rapportages.¹²

Het uitvoeringstoezicht is in de praktijk te onderscheiden in twee typen, namelijk het toezicht op een afzonderlijk ZBO of RWT en toezicht op relatief homogene categorieën organisaties, zoals scholen en politie. Het laatste type is samen met het nalevingstoezicht behandeld. In deze paragraaf staan waarnemingen over het toezicht op afzonderlijke ZBO's en/of RWT's. Leidend daarin zijn de bepalingen van de respectieve instellingswetten, de Comptabiliteitswet, de aanwijzingen voor de regelgeving en het kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'.¹³

Een eerste observatie is dat een aantal ministeries dit uitvoeringstoezicht heeft geconcentreerd in een organisatie-eenheid onder de secretaris-generaal. Het betreft relatief kleine aantallen medewerkers, zodat de concentratie schaalvoordelen met zich brengt in termen van de principes uit de KVoT, bijvoorbeeld:

- Samenwerking: medewerkers wisselen ervaringen uit en kunnen elkaar vervangen.
- Onafhankelijkheid: positionering onder de secretaris-generaal maakt het toezicht onafhankelijker van het 'beleid'.
- Professionaliteit: opleidingen zijn door de grotere schaal beter te organiseren.

Selectief toezicht op een afzonderlijk ZBO of RWT

De inhoud van uitvoeringstoezicht op individuele ZBO's en RWT's is een afgeleide van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in de instellingswet. Immers, dit toezicht moet de informatie opleveren, op grond waarvan de vakminister zich verantwoordt naar het parlement en beslist zijn bevoegdheden al dan niet te gebruiken. Daarom nemen de toezichthouders voor hun risicoanalyse de risico's voor de minister als vertrekpunt.

De ministeriële verantwoordelijkheid verschilt van geval tot geval. Er zijn stichtingen (RWT's) op grote afstand, waarbij de minister uitsluitend een verantwoordelijkheid draagt voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven. Er zijn grote uitvoeringsorganisaties (ZBO's) die dicht bij het ministerie opereren, waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid aanzienlijk verder gaat. Sommige van die ZBO's opereren bovendien binnen een politiek gevoelige context.

De rapportages laten zien dat de departementale toezichthouder in toenemende mate vertrouwt op de gegevens, die de uitvoeringsorganisatie zelf verstrekt, en daarop zijn oordeel baseert. De zelfstandigheid, waarvoor om goede redenen is gekozen, wordt hiermee gerespecteerd; onnodige last wordt voorkomen. Dit betekent een specifieke invulling van selectiviteit: in termen van de drie klassieke toezichtfuncties (gegevensverzameling, oordeel en interventie) gaan deze toezichthouders selectiever om met de functie gegevensverzameling.

Bij RWT's op grote afstand (de ministeriële verantwoordelijkheid vrijwel beperkt tot rechtmatigheid van rijksbestedingen) lijkt er een trend waar te nemen deze functie 'pro forma' te laten. Formeel kan de toezichthouder zelf gegevens verzamelen en controleren (alles uiteraard binnen de kaders van de wetgeving in kwestie). In de praktijk leunt hij op de informatie van de uitvoeringsorganisatie (inclusief accountantsverklaringen, certificaten, verslagen van een Raad van Toezicht of een klantenraad, benchmarks, klanttevredenheidsonderzoeken en dergelijke). Eigen onderzoeken zijn immers duur, veroorzaken toezichtlast en zijn wellicht overbodig, gezien de betrokkenheid van

¹² Tweede Kamer 2006-2007, 30 850 nr. 1, Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5,

¹³ Tweede Kamer 2004-2005, 25 268 nr. 20.

onafhankelijke derden. De vakminister neemt hiermee een zeker risico. Professioneel toezicht veronderstelt een minimum aan 'reality checks'. Blijven deze systematisch achterwege, dan wordt snel een kritische grens overschreden. Zijn professionele, onafhankelijke toezichthouder zou geleidelijk kunnen verdwijnen, met achterlating van een orgaan dat uitsluitend gegevens van de uitvoerder vertaalt in handzame verantwoordingsinformatie voor de minister en eventuele interventies voorbereidt.

Het afzien van een toezichthouder met structurele capaciteit voor onafhankelijke gegevensverzameling moet uiteraard een bewuste stap zijn.¹⁴ De ministeriële verantwoordelijkheid verandert daardoor niet, maar wel de wijze waarop de minister deze invult. De stap past op zichzelf in de trend naar toenemende selectiviteit en sluit ook aan op adviezen van de WRR en de SER.¹⁵ In laatste instantie is voor iedere minister het beslissende criterium of hij voldoende vertrouwen heeft in het geheel van checks & balances rond de uitvoeringsorganisatie, hoe dit ook is vorm gegeven.

De hierboven genoemde stap wordt in ieder geval niet gezet bij ZBO's. De ministeriële verantwoordelijkheid gaat voor deze organisaties aanzienlijk verder dan alleen de rechtmatige besteding van overheidsmiddelen. Natuurlijk is de basis ook hier de informatie, verstrekt door het ZBO. Deze informatie wordt nauwkeurig geanalyseerd. Maar zeker als de politieke gevoeligheid groot is, zal de minister daarnaast een degelijke onderzoekscapaciteit in stand houden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het SUWI-complex, waarbinnen de Inspectie Werk & Inkomen (IWI) in voorkomende situaties aanvullend toezichtonderzoek verricht (overigens nooit om in een individueel geval te corrigeren!). Ook hier speelt de (selectiviteits)vraag hoeveel onderzoek optimaal is. Het beleid van de minister van SZW is het aantal onderzoeken te verminderen - zij het niet tot nul - zolang zijn vertrouwen in het functioneren van de SUWI-organisaties dat rechtvaardigt. Voor de SVB programmeert IWI in 2007 nauwelijks eigen onderzoek, na een jarenlange constatering dat de SVB haar taken uitstekend uitvoert.

Slagvaardig toezicht op een afzonderlijk ZBO of RWT

Doorgaans heeft de minister grote interventiebevoegdheden ten aanzien van individuele ZBO's; de norm is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.¹⁶ Voor RWT's in brede zin is er minder eenduidigheid ten aanzien van de interventiebevoegdheden van de minister, uiteraard een direct gevolg van de grote verscheidenheid aan RWT's.¹⁷

Harde interventies worden als een 'ultimum remedium' gezien. De relatie tussen een minister en ZBO (RWT) staat of valt met de zogenaamde 'soft control': er is formeel en informeel overleg op verschillende niveaus. De minister van Financiën spreekt de leiding van DNB zo ongeveer wekelijks. De belangrijkste leidraad is dat men elkaar niet voor onaangename verrassingen stelt.

Conclusies

- Toezicht op individuele ZBO's en RWT's is maatwerk. Alle ministeries zijn bezig met herijking van de relatie in het licht van het kabinetsstandpunt op het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid'. De onlangs door de Eerste Kamer aanvaarde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is vanzelfsprekend de norm.

¹⁴ De minister heeft in geval van nood altijd de mogelijkheid externe capaciteit in te schakelen.

¹⁵ *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport 70, december 2004
Ondernemerschap voor de publieke zaak, SER, maart 2005

¹⁶ Eerste Kamer 2001-2002, 27 426 nr. 276. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is 31 oktober 2006 door de Eerste Kamer aangenomen.

¹⁷ Tweede Kamer 2004-2005, 25 268 nr. 21. De minister van Financiën komt binnenkort met een beleidskader.

- Het toezicht op individuele ZBO's en RWT's is in ieder geval *onafhankelijk* georganiseerd. Als het om een gering aantal medewerkers gaat, kiest menig ministerie voor concentratie onder de sg omwille van schaalvoordelen onder andere voor de *professionaliteit*.
- *Selectiviteit* komt vooral tot uiting in het kritisch omgaan met de eigen informatieverzameling. Als er een gerechtvaardigd (door derden gestaafd) vertrouwen bestaat in de betrouwbaarheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie van een ZBO of RWT, ziet de toezichthouder af van eigen toezichtonderzoek.
- *Slagvaardigheid*: zeker bij ZBO's heeft de minister stevige interventiemogelijkheden, vastgelegd in de instellingswet. In de praktijk wordt vooral ook vertrouwd op 'soft control'.

4. Interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door (mede)overheden, waaronder de uitvoering van toezicht (tweedelijnstoezicht).

Nadere uitwerking van de visie op interbestuurlijk toezicht heeft plaatsgevonden in het rapport *Interbestuurlijk toezicht herijkt* van de Bestuurlijke Werkgroep Alders en de kabinetsreactie daarop. Vervolgens is in september 2006 de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ingesteld. Deze commissie, onder voorzitterschap van de heer mr. dr. M. Oosting, zal medio 2007 adviseren over de modernisering van het interbestuurlijk toezicht aan de betrokken vakministers en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Handreiking voor de doorlichting

De commissie Oosting heeft de ambitie om verticaal interbestuurlijk toezicht te verminderen, mede om ruimte te scheppen voor vormen van horizontale verantwoording en kwaliteitszorg. De commissie licht de gehele interbestuurlijke toezichtkolom door. Daarom heeft zij, naast de departementen, ook de provincies in hun rol van toezichthouder verzocht hun toezichtarrangementen door te lichten. De commissie heeft een handreiking voor de doorlichting opgesteld, met de criteria die zijn neergelegd in het zogenoemde stappenplan van de Bestuurlijke Werkgroep Alders als uitgangspunt.

Eerste fase van de doorlichting

De commissie richt zich in de eerste fase van de doorlichting specifiek op de wetsvoorstellen die zich op dit moment in een vergevorderd stadium bevinden op de terreinen ruimtelijke ordening, water, milieu en veiligheid. Het gaat daarbij om:

- De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro);
- De Waterwet;
- De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo); en
- De Wet op de veiligheidsregio's.

In bestaande wetgeving neergelegde arrangementen op genoemde beleidsterreinen waarmee intussen ervaring is opgedaan maken ook deel uit van de doorlichting in de eerste fase.

Tweede fase van de doorlichting

De voorbereidingen voor de tweede fase van de doorlichtingen zijn gestart. De Commissie heeft de volgende prioriteiten gesteld:

- De Wet Werk en Bijstand;
- De Huisvestingswet;
- De ontwerp-Wet milieubeheer, onderdeel luchtkwaliteit;
- De Interimwet stad- en milieubenadering;
- De Waterschapswet (in relatie tot de Waterwet);
- De natuurbeschermingswet; en

- De Drank- en Horecawet.
- Het financieel toezicht

Derde fase van de doorlichting

De commissie is voornemens de eerste twee fasen begin 2007 af te ronden. Waarschijnlijk volgt daarna een derde fase, waarin de overige interbestuurlijke toezichtsarrangementen worden doorgelicht.

Raadplegen experts en onder toezicht gestelden

De commissie zal de resultaten van de doorlichting voor een quick scan voor te leggen aan enkele deskundigen op het betreffende terrein. Verder zal de commissie de gemeenten en de provincies, en waar van toepassing de waterschappen (via respectievelijk VNG, IPO en Unie van Waterschappen) mede gezien hun ervaringen met het desbetreffende toezichtarrangement, vragen om een reactie op de resultaten van de doorlichting.

Verkenning interbestuurlijke signalerende toezichthouder

In haar eindrapport zal de commissie ook advies uitbrengen over nut en noodzaak van het instellen van één interbestuurlijke signalerende toezichthouder per beleidsterrein en naar de mogelijke vormgeving daarvan. De commissie zal nadrukkelijk aansluiten bij de resultaten van de doorlichting en bij andere ontwikkelingen, zoals het programma *Eenduidig Toezicht* in het kader van de uitvoering van de motie Aptroot. De keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de organisatie van het eerstelijns toezicht kunnen immers consequenties hebben voor de organisatie van het interbestuurlijk toezicht en andersom.

Conclusie

De doorlichting van het interbestuurlijk toezicht is in volle gang. De commissie is voornemens medio 2007 haar werkzaamheden af te ronden.

December 2006