

**DEPARTEMENTALE VOORTGANGSRAPPORTAGES
TOEZICHT 2006**

VERSIE 11 DECEMBER 2006

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

1 Nalevingstoezicht

Vanuit BZK wordt geen nalevingstoezicht verricht.

2 Uitvoeringstoezicht

Het toezicht vanuit BZK richt zich op 8 zelfstandige bestuursorganen en 25 rechtspersonen met een wettelijke taak (de politieregio's). Het uitvoeringstoezicht vanuit BZK kenmerkt zich door maatwerk. De verschillende zelfstandige organisaties verschillen dusdanig in omvang, taken, bevoegdheden en werkzaamheden dat een algemene blauwdruk niet opportuun is. Ook de ministeriële verantwoordelijkheid verschilt per zelfstandige organisatie. Zo hebben zowel de Kiesraad als de Onderzoeksraad voor Veiligheid een specifieke onafhankelijke positie wat maakt dat de toezichtrelatie met deze zelfstandige bestuursorganen beperkt is.

Verder betreffen de ZBO's VUT-fonds, SAIP en DGVP de uitvoering van aflopende regelingen. De risico's voor de ministeriële verantwoordelijkheid zijn hier zeer beperkt. Tegelijkertijd blijft ook ten aanzien van het toezicht op deze ZBO's gepaste aandacht (b.v. op het gebied van integriteit) gevestigd. Gezien de aflopende taken van deze ZBO's wordt bijstelling van dit toezicht op basis van de Kaderstellende Visie op Toezicht echter niet opportuun geacht.

Om bovenstaande redenen concentreert deze rapportage zich op het uitvoeringstoezicht in het veld van openbare orde en veiligheid. Het betreft het toezicht op de politieregio's, de politieacademie, het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (het Nifv, de nieuwe werktitel van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding) en het Nederlands bureau brandweereexamens (Nbbe). Bij dit toezicht spelen de beleidsdirecties Politie en Brandweer & GHOR een belangrijke rol. Het gaat hier met name over het toezicht op de bedrijfsvoering. Het toezicht op de kwaliteit van de taakuitoefening vindt vooral plaats bij de Inspectie OOV die als professioneel en onafhankelijk toezichthouder direct onder de SG is gepositioneerd.

Het ministerie van BZK heeft met de vaststelling van een toezichtkader, de oprichting van een toezichtcomité en de oprichting van een centrale eenheid voor de kwaliteitsborging van het toezicht een basis gelegd om de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht verder te implementeren. Er moet echter wel nog wat gebeuren.

Op dit moment ontbreekt vooral het gebruik van systematische risicoanalyse om te komen tot selectief toezicht. Alleen bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid wordt risicoanalyse nu structureel toegepast. De toezichthouders bij de beleidsdirecties passen het risico-denken wel al toe als basis voor de opstelling van de toezichtarrangementen en de informatie- en controleprotocollen, maar dit wordt vooralsnog niet overal expliciet gemaakt.

In 2007 wordt verder gebouwd aan goed toezicht door systematische toepassing van risicoanalyse te bewerkstelligen. Hierbij zal mede gebruik worden gemaakt van het voorbeeld bij de Inspectie OOV. Ook dient in een deel van de toezichtarrangementen nog een slag te worden gemaakt om aan alle voorwaarden te voldoen.

Verder heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een ontwikkeltraject uitgezet in het Meerjarenbeleidsplan 'Progressie in Toezicht'. Dit is de leidraad waarlangs de Inspectie OOV zich zal ontwikkelen en is richtinggevend voor de thema's waarop het toezicht zich voor de periode 2006 – 2008 concentreert.

Daartoe zijn inspectiemaatstaven ontwikkeld. Deze zijn gebaseerd op de principes van goed toezicht en vormen het kader voor het functioneren van de Inspectie OOV (Kamerstukken II, 2005-2006, 29 628 en 29 668, nr 32).

Op het terrein van openbare orde en veiligheid zijn verder veel ontwikkelingen die hun effect zullen hebben op de vormgeving van het toezicht. Verschillende commissies hebben recent het kabinet geadviseerd over nut en noodzaak van toezicht op het OOV-domein. Daarnaast zijn vorm en werkwijze van het toezicht in ontwikkeling. De Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 stelt op hoofdlijnen eisen aan goed toezicht en is daarmee het meest richtinggevend. Ook beleidsontwikkelingen, zoals de vorming van de veiligheidsregio's, het intensiveren van de

crisisbeheersing en de voorgenomen reorganisatie van het politiebestel, hebben hun doorwerking in het toezicht.

Binnen deze bewegende panelen is bij BZK in 2006 een basis gelegd voor goed toezicht. Deze basis moet in 2007 verder worden uitgebouwd. Eind 2005 is het nieuwe toezichtkader BZK vastgesteld dat aansluit bij de 6 principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht. Tegelijkertijd is binnen het ministerie een toezichtcomité opgericht. Dit toezichtcomité, waarin alle toezichthouders van BZK zijn verenigd, heeft tot taak de werking van het toezicht intercollegiaal te toetsen en de minister jaarlijks te informeren over de kwaliteit van het toezicht. In het RWT-5-onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gesteld dat de minister met het toezichtcomité een adequaat instrument in handen heeft om de werking van het toezicht te toetsen, zonodig bij te sturen en de samenhang tussen het uitvoeringstoezicht te garanderen.

Tot slot is medio 2006 een centrale eenheid zelfstandige organisaties binnen BZK opgericht. Deze nieuwe afdeling van de directie Financieel Economische Zaken richt zich op de centrale kwaliteitsborging van het toezicht op zelfstandige organisaties door de verschillende toezichthouders. Het stelt kaders, ontwikkelt het BZK-brede beleid op het gebied van toezicht en zorgt voor de onderlinge samenhang en het centrale overzicht.

2.1 Selectiviteit

Selectief toezicht wordt binnen BZK nagestreefd door middel van risicoanalyse, aansluiting op de kwaliteit van de interne governance van de zelfstandige organisaties en door samenwerking tussen toezichthouders.

Risicoanalyse

BZK maakt nog niet op elk onderdeel systematisch gebruik van risicoanalyse om het toezicht te focussen. Dat is overigens wel het geval bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. De Inspectie OOV hanteert een risicoanalyse als instrument om de keuzes te maken, binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving en de te realiseren beleidsdoelen. Het werkplan komt op deze wijze tot stand. De risicoanalyse wordt in samenwerking met beleidsdirecties van BZK en van Justitie en andere toezichtinstanties uitgevoerd. Stakeholders en belanghebbenden worden geconsulteerd over hun perceptie van knelpunten (bijvoorbeeld met behulp van de methode Group-Decision Room). Zo heeft de Inspectie OOV enige maanden terug op de taakgebieden politiezorg en brandweezorg een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij waren experts uit het veld, de beleidsafdelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere (landelijke) organisaties betrokken. De risicoanalyses werden ondersteund door TNO. De risicoanalyse brandweezorg is ook aangeboden aan het brandweerveld.

De komende periode zal de Inspectie OOV aansluiten bij initiatieven van BZK om burgers meer dan voorheen te betrekken bij beleidsvorming (bijvoorbeeld door middel van burgerpanels). De informatie die op deze wijze wordt verkregen is aanvullend op de inventarisatie van maatschappelijke risico's en relevante onderwerpen volgend uit onderzoek, geïnitieerd of geëvalueerd beleid, internationale ontwikkelingen, politieke actualiteiten, enzovoorts. De methode van risicoanalyse wordt de komende periode, als onderdeel van de kwaliteitsagenda van het IG-beraad, verder geoptimaliseerd.

Daarnaast is het risicodenken ook voor de toezichthouders bij de beleidsdirecties de basis voor keuzes die gemaakt worden in de toezichtarrangementen en de opstelling van informatie- en controleprotocollen. Dit risicodenken wordt vooralsnog echter niet overal expliciet gemaakt en systematisch toegepast. Bij het Nifv is met ingang van het verslagjaar 2005 een aanvang gemaakt met de systematische risicoanalyse. Aldaar wordt de externe accountant ingeschakeld om initiële risicoanalyses (conform algemeen aanvaarde grondslagen) uit te voeren. Hiermee wordt tegelijkertijd tegemoet gekomen aan de eis van de beperking van de administratieve lasten en toezichtlasten van het toezichtobject.

Aansluiting op interne governance

Met de vormgeving en intensiteit van het verticale toezicht vanuit BZK wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met en aangesloten bij die interne governance. Ook op dit gebied is het toezicht maatwerk.

Van de zelfstandige organisaties kent alleen de Politieacademie een Raad van Toezicht. Deze Raad van Toezicht kan worden beschouwd als intern toezichthouder. De Raad is belast met het bewaken van de doelstelling en de strategie van de Politieacademie en het toezien op de taakuitoefening door het college van bestuur.

De Raad van Toezicht is als raadgevend orgaan ten behoeve van het college van bestuur in het leven geroepen. Er is daarom bij het opstellen van de wet Politieonderwijs voor gekozen om de Raad van Toezicht niet te laten fungeren als intermediair tussen het dagelijks bestuur en de minister. De activiteiten van de Raad van Toezicht komen niet in de plaats van het verticale toezicht vanuit BZK op de Politieacademie. De Raad van Toezicht fungeert als een toezichthoudende – controlerende – instantie op zekere afstand van de Politieacademie. Het heeft geen (directe) bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken binnen de Politieacademie.

Om deze controlerende functie van “bestuur op afstand” te kunnen realiseren, heeft de Raad van Toezicht een aantal wettelijke taken en bevoegdheden. In een groot aantal situaties gaat het om het geven van instemming (met het beleidsplan, de begroting en meerjarenraming, het jaarplan, de organisatie, de formatie en ten aanzien van besluiten van het College van Bestuur met betrekking tot reorganisaties aankopen, bezwaren of vervreemden van onroerende zaken). Daarnaast is vastgelegd dat de Raad van Toezicht ten aanzien van een aantal zaken zijn zienswijze kenbaar kan maken aan BZK. Het gaat dan om zijn zienswijze ten aanzien van de jaarrekening, een voorgenomen voordracht en benoeming bij KB van de leden van het College van Bestuur, en het bestuursreglement van het College, waarmee BZK dient in te stemmen.

Het Nifv beschikt tevens over enkele gremia, de Raad voor het Nibra en curatoria, die intern toezichthoudende taken hebben. Deze gremia hebben de in de wet vastgelegde taak om, ieder vanuit een andere invalshoek, toe te zien op de kwaliteit van de opleidingen. Hiermee vindt tevens een vorm van horizontale verantwoording plaats.

Ten aanzien van het financiële beheer door de politieregio's zijn er toezichthoudende taken neergelegd bij het regionale college. Zo ziet het regionale college er bijvoorbeeld op toe dat de begroting in evenwicht is. Zolang een politieregio een evenwichtig en verantwoord financieel beleid voert, wat in belangrijke mate kan worden afgeleid uit de begroting en de jaarrekening, behoeft de begroting van die politieregio geen goedkeuring door de minister van BZK en wordt volstaan met repressief toezicht.

Het regionale college houdt daarnaast toezicht op het door de korpsbeheerder gevoerde en in de jaarrekening verantwoorde financiële beheer. Hiertoe benoemt het regionale college ook de accountant, die gevraagd wordt om een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van het daarin verantwoorde financiële beheer. Door middel van een controleprotocol stuurt BZK op een aantal aandachtspunten. BZK treedt echter in beginsel dus niet in de toezichthoudende rol van het regionale college. Wel krijgt BZK het verslag van de accountant bij de jaarrekening. Hierin staan onderwerpen die van invloed kunnen zijn op de intensiteit van het uit te voeren toezicht.

Verder leggen alle zelfstandige organisaties in het veld van Openbare Orde en Veiligheid publieke verantwoording af. Op internet is toegang tot zowel begroting, jaarplan, jaarverslag, als jaarrekening. Vooral de regiokorpsen hebben een uitgebreid systeem van publieke verantwoording. Bij het opstellen van de toezichtarrangementen is rekening gehouden met deze grote mate van publieke transparantie.

Samenwerking

Toezichtactiviteiten worden ook beperkt door zoveel mogelijk samen te werken tussen de verschillende toezichthouders. Dit door elkaar op de hoogte te houden van elkaars toezichtactiviteiten en informatie te delen. Mede om deze samenwerking te borgen is het Toezichtcomité opgericht. Onder andere door intercollegiaal de wederzijdse toezichtprogramma's en –verslagen te beoordelen. Dit moet in 2007 vorm gaan krijgen. Samenwerking geschiedt ook op het niveau van de rijksinspecties. De Inspectie IOOV vervult bij het toezicht zonodig een coördinerende rol. Bij de rampen- en crisisbeheersing is die rol aan de Inspectie OOV toegewezen.

2.2 Slagvaardigheid

De interventiemogelijkheden voor BZK zijn vastgelegd in de relevante wetgeving zoals de oprichtingswetten van de ZBO's, maar ook in de Gemeentewet, Politiewet, Brandweerwet en de Wet op het LSOP en het Politieonderwijs. Veelal is dit verder uitgewerkt in de informatieprotocollen. In 2007 wordt gestart om op systematische wijze de mogelijke leemtes in de interventiemogelijkheden op te sporen en in te vullen. In het onderstaande worden per toezichthouder de interventiemogelijkheden beschreven. Tevens wordt ingegaan op klachtenregelingen.

Interventiemogelijkheden Inspectie OOV

De Inspectie OOV heeft momenteel geen andere interventiemogelijkheden dan het actief openbaar maken van bevindingen. De Inspectie OOV kent een actief openbaarmakingsbeleid. In het kader van de ontwikkelingen op het terrein van het interbestuurlijk toezicht (Commissie DIT) en de voorgenomen wijziging van het politiebestedel, zullen andere vormen van interventie worden verkend.

De Inspectie OOV stelt jaarlijks een werkplan op en legt over de realisatie en de uitkomsten verantwoording af door middel van een jaarverslag. Onderzoeken worden in de vorm van rapportages vastgelegd. Daarbij communiceert de Inspectie OOV de bevindingen zodanig, dat een zo groot mogelijk effect wordt bereikt. Werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden actief openbaar gemaakt en zijn gemakkelijk toegankelijk. Dit stelt een ieder in staat kennis te nemen van de activiteiten en bevindingen van de Inspectie OOV.

Om een zo groot mogelijk effect te bereiken wordt ter toelichting op de rapportages en activiteiten van de Inspectie OOV jaarlijks een aantal nieuwsbrieven uitgebracht. Indien specifieke onderwerpen dan wel de actualiteit dat vereisen, wordt gebruik gemaakt van zogenaamde inspectieberichten. Dit middel wordt ingezet om leereffecten en best practices snel onder de aandacht van belanghebbenden te brengen.

De rapportages van de Inspectie OOV worden zo snel mogelijk aangeboden aan de minister van BZK, (in voorkomend geval) de minister van Justitie, de verantwoordelijke besturen en de betrokken organisaties. Eventuele opmerkingen van de ministers (beleidsmatige reactie) of de onder toezicht gestelden worden opgenomen in of bij het inspectierapport, gescheiden van het oordeel van de Inspectie OOV. De rapportages van de inspectie OOV worden aangeboden aan de respectievelijke democratische controleorganen (de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraden). Daarmee voeden de rapportages het politiek-bestuurlijke debat over (aspecten van) openbare orde en veiligheid en dragen hierdoor bij aan publieke verantwoording.

De Inspectie OOV heeft in haar meer dan driejarige bestaan nog geen klachten over haar toezicht ontvangen. De politieregio's kennen als enigen van de toezichtobjecten een klachtenregeling. Om daar meer zicht op te krijgen, ook ten behoeve van de minister(s), is de Inspectie OOV onlangs het onderzoek Klachtenbehandeling door politiekorpsen gestart.

Interventiemogelijkheden ten aanzien van de politieregio's

BZK kan op grond van de (overeenkomstige) bepalingen van de Gemeentewet de regionale begroting aan goedkeuring (preventief toezicht) onderwerpen, nadat deze door de korpsbeheerder is opgesteld en is vastgesteld door het regionale college. Een situatie van preventief toezicht moet worden ingesteld als vastgesteld is dat de begroting voor het jaar t een tekort vertoont, waarbij volgens de meerjarenraming het voor de toezichthouder niet aannemelijk is dat het evenwicht binnen de periode waarvoor de raming geldt (t+3), tot stand zal worden gebracht. In de handreiking "Toezicht ex artikel 45 lid 4 Politiewet 1993" zijn de vormen van toezicht uitgewerkt.

Nieuw is daarnaast, dit wetsvoorstel is op dit moment aanhangig in de Eerste Kamer, dat in het wetsvoorstel Versterking Rijksbevoegdheden de korpsbeheerder voortaan bij Koninklijk Besluit zal worden benoemd. Hierdoor ontstaat ook de mogelijkheid van schorsing en ontslag van de korpsbeheerder. Op dit moment is een van deze wet afgeleide Algemene maatregel van Bestuur in voorbereiding, waarin dit ontslagrecht gekoppeld is aan het niet behalen van een aantal door BZK gestelde landelijke prioriteiten. Als afgeleide hiervan behoort ook ontslag op basis van het niet goed voeren van het financiële beheer tot de mogelijkheden. Daarnaast kan de minister van BZK op grond van artikel 53 van de Politiewet aan de korpsbeheerder op het gebied van het beheer de nodige aanwijzingen geven.

Er is in de Politiewet voorzien in een procedure voor de behandeling van klachten door een regionaal politiekorps. Burgers en bedrijven kunnen daarnaast ook klachten indienen bij de Nationale Ombudsman en de minister van BZK rechtstreeks. Binnen de directie Politie houdt een afdeling zich bezig met het afhandelen van deze klachten. Deze klachtenprocedure heeft echter geen relatie met het toezicht op het financiële beheer.

Ontvangen klachten over het beleid (meestal over het geweldsgebruik door de politie) worden door de afdeling binnen BZK die zich bezig houdt met de afhandeling van klachten teruggekoppeld aan de beleidafdeling(en).

Interventiemogelijkheden t.a.v. Nifv en Nbbe en Politieacademie

De interventiebevoegdheden worden ontleend aan de Brandweerwet 1985, de Wet op het LSOP en het politieonderwijs, de oprichtingswetten van de ZBO's en de (tussen partijen overeen gekomen) informatieprotocollen. Aldus heeft de toezichthouder de beschikking over de interventiemogelijkheden zoals de mogelijkheid van (her)benoeming, schorsing en ontslag van het bestuur (en de Raad van Toezicht van de Politieacademie), het via het maandelijks toezichtoverleg adviseren van de directies van de toezichtobjecten, goedkeuring van de meerjarenraming, begroting en jaarrekening en het beoordelen van kwartaalrapportages van de toezichtobjecten.

Bij deze ZBO's is sprake van een klachtenregeling. Bij klachten die niet middels de klachtenregeling kunnen worden opgelost danwel van strategisch belang zijn, zal de toezichthouder "hoor en wederhoor" toepassen en op basis daarvan de beleidsdirecteur van advies voorzien. Door de positionering binnen een beleidsafdeling, worden niet alleen klachten maar ook relevante andere ontwikkelingen direct aan de betreffende beleidsmedewerkers en directieleden teruggekoppeld.

2.3 Professionaliteit

Professionaliteit bij de beleidsdirecties

Professioneel toezicht begint bij de toezichthoudende functionaris. Bij de werving en selectie wordt rekening gehouden met de beschikbare kennis en ervaring. De benodigde vakkennis wordt onder meer op peil gehouden door het volgen van cursussen, workshops, het doorlopen van stages en het volgen van ontwikkelingen bij andere toezichthouders. Voor de uitoefening van het toezicht zijn procesbeschrijvingen en werkinstructies beschikbaar. Aanpassing aan gewijzigde inzichten en organisatieveranderingen vindt periodiek plaats. Periodiek stelt BZK een toetsingskader op voor de begroting en meerjarenraming. Hierin is uitgeschreven aan welke eisen een begroting moet voldoen. Het betreft zowel formele eisen als inhoudelijke eisen. Voor de eenduidigheid van de begroting en jaarrekening en daarmee ook mogelijkheid van onderlinge vergelijkbaarheid zijn modellen vastgesteld. Dit biedt de toezichthouder de mogelijkheid binnen een redelijke termijn zich een oordeel te kunnen vormen over de documenten.

Professionaliteit bij de Inspectie OOV

De professionaliteit van het toezicht door de Inspectie OOV wordt op meerdere vlakken geborgd. Zo wordt de inhoudelijke en methodologische kennis binnen de organisatie continu ontwikkeld. De Inspectie OOV neemt deel aan de Inspectie Academie, waar medewerkers opleidingen gericht op het inspectievak volgen. De Inspectie OOV neemt ook actief deel aan congressen binnen de domeinen. Vanuit het politie- en brandweerveld worden medewerkers gedetacheerd bij de Inspectie OOV, waardoor de voeling met de praktijk wordt gewaarborgd. Vakeisen voor de inspecteurs zijn vastgelegd in competentieprofielen en functiebeschrijvingen. Tevens dragen een aantal ondersteunende processen bij aan de verdere ontwikkeling van professionaliteit. Verder zijn de onderzoeksprocessen beschreven.

Verder wordt professionaliteit binnen de inspectie geborgd met behulp van een aantal ondersteunende processen, zoals kwaliteitszorg, integraal informatiemanagement. De inspectie heeft hiervoor reeds de uitgangspunten vastgesteld. Deze processen worden tezamen met communicatie, HRM (en organisatiecultuur) en financiën in 2006 verder in ontwikkeling gebracht. Zoals hierboven beschreven is risicoanalyse als proces beschreven en wordt het toegepast.

Voor het primaire inspectiewerk zijn de onderzoeksprocessen (incidentenonderzoek, thematisch onderzoek en adviesonderzoek) in 2006 waar nodig beschreven en geoptimaliseerd. Vanaf juni 2006 werken alle medewerkers binnen dit proces en worden de lopende onderzoeken voor zover mogelijk binnen dit proces gebracht. Een werkgroep ontwikkelt alle benodigde tools voor deze processen. Dit gebeurt op basis van een nauwkeurige analyse van de benodigde input en gewenste output per processtap. Tevens is aandacht voor een adequate ICT-ondersteuning. Deze werkgroep zal in de loop van 2007 ook zorgdragen voor de bijbehorende rapportageprotocollen.

2.4 Vooruitblik 2007

Op het terrein van selectief toezicht is nog winst te boeken door risicoanalyse binnen BZK een expliciete basis te laten zijn voor de keuzen die bij het toezicht worden gemaakt. Dit moet in 2007 worden gerealiseerd. Voorafgaand aan elk nieuw kalenderjaar zal elke toezichthouder een expliciete risicoanalyse verrichten. Bij de risicoanalyse zal, voor zover passend binnen de reikwijdte van het betreffende toezichtarrangement, ook specifieke aandacht worden gegeven aan bestuurskosten, integriteit en bedrijfsvoeringsaspecten. Ook zal gebruik worden gemaakt van de beoordeling van de (financiële) risico's door de externe accountant. De resultaten van de risicoanalyses zullen de basis zijn voor de opstelling van de jaarlijkse toezichtarrangementen. Dit wordt zichtbaar gemaakt met een risicoparagraaf in het toezichtarrangement. De invoering van expliciete risicoanalyse en de toepassing ervan zal worden getoetst door het Toezichtcomité.

Bij het opzetten van systematische risicoanalyse voor het toezicht zal mede gebruik worden gemaakt van het voorbeeld van de Inspectie OOV wat kan leiden tot een handleiding Risicoanalyse waarvan de toezichthoudende beleidsdirecties gebruik kunnen maken, al zal er, afhankelijk van de schaal van de toezichtactiviteiten, behoefte blijven aan maatwerk.

Daarnaast worden alle toezichtarrangementen bezien op volledige aansluiting bij de principes van de Kaderstellende visie. De Inspectie OOV zal uitvoering geven aan het ontwikkeltraject dat in het Meerjarenbeleidsplan 'Progressie in Toezicht' is uiteengezet. Tot slot zal uitwerking worden gegeven aan de gevolgen voor de vormgeving van het toezicht naar aanleiding van de verschillende beleidsontwikkelingen op het gebied van veiligheidsregio's, crisisbeheersing en reorganisatie van het politiebestedel.

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

'Vergroten van effectiviteit en transparantie'. Dat is de laatste jaren een belangrijke ontwikkeling geweest in het toezicht. Alle toezichthouders van het Ministerie van Economische Zaken werken inmiddels met risicoanalyses, waarmee zij analyseren waar hun toezichthoudende taak het hardst nodig is. Voor de toezichthouders van EZ, die verantwoordelijk zijn voor zeer verschillende vormen van toezicht, betekent het verbeteren van het toezicht ook samenwerken met inspecties en organisaties die onder de verantwoordelijkheid van andere ministers vallen. Ook wordt steeds meer samengewerkt met Europese collega-organisaties en instanties. Hieronder komen achtereenvolgens de toezichthouders van EZ en de toepassing van de criteria selectiviteit, slagvaardigheid en professionaliteit uit de Kaderstellende Visie op Toezicht aan de orde.

1 Nalevingstoezicht

Het nalevingstoezicht van EZ valt in twee categorieën uiteen. In de eerste plaats houden de NMa en OPTA toezicht op markten. NMa houdt toezicht op de Mededingingswet en een aantal sectorspecifieke wetten: de NMa-directies DTe en Vervoerkamer houden toezicht op de energie- en vervoersmarkten. Het toezicht van de Vervoerkamer geschiedt op basis van wetgeving die tot stand gekomen is onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. OPTA houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op mededingingsaspecten in de sectoren post en elektronische communicatiediensten, zoals vastgelegd in de Telecommunicatiewet en de Postwet. Beide markttoezichthouders zijn zelfstandige bestuursorganen.

In de tweede plaats houden het Agentschap Telecom, Verispect, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) nalevingstoezicht. Deze toezichthouders wisselen in het beraad van inspecteurs-generaal kennis uit, met uitzondering van Verispect.

SodM is een sectorgerichte toezichthouder, die zich bezig houdt met toezicht op de naleving van alle wetgeving die van toepassing is op mijnbouwwerken en mijnbouwinstallaties. Daartoe hoort bijvoorbeeld ook de arbowetgeving.

De toezichthoudende taken van Agentschap Telecom zijn er op gericht om de groeiende groep gebruikers en toepassingen optimaal en ongestoord gebruik te laten maken van het elektronische communicatiedomein. Naast de Telecommunicatiewet zorgt Agentschap Telecom ook voor Toezicht op een deel van de Warenwet, de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten en ruimtevaartwet. Verispect, ten slotte, houdt toezicht op de naleving van de IJkwet, en de Wet op de kansspelen de Waarborgwet.

Een nieuwe toezichthouder, de Consumentenautoriteit, van het Ministerie van Economische Zaken zal toezicht gaan houden op regels die dienen om consumenten te beschermen. Hoewel uit de opsomming blijkt dat de toezichthouders van EZ zeer verschillend van aard zijn hebben zij één ding gemeen: de Kaderstellende Visie op Toezicht biedt hen een houvast bij het handelen en een middel om het eigen werk te toetsen.

1.1 Selectiviteit

Selectiviteit heeft twee aspecten. In de eerste plaats kan de wetgever het aantal na te leven normen beperken. Of dit wenselijk is, is een politieke en beleidsmatige vraag, waarbij toezichthouders niet leidend zijn. EZ spant zich, via verschillende projecten die gericht zijn op de vermindering van regeldruk, in om de selectiviteit te vergroten. Toezichthouders kunnen in het kader van dit type projecten in voorkomende gevallen wijzen op regels die naar hun oordeel overbodig zijn. Tussen toezichthouders en het kerndepartement van EZ wordt regelmatig beleid afgestemd. Zo overleggen OPTA, Agentschap Telecom en het directoraat-generaal Energie en Telecom over zaken als de review van het Europese kader en de ontwikkelingen in het netwerk van KPN en de gevolgen voor toezicht hiervan. Zowel de NMa als de OPTA hebben op basis van een Relatiestatuuut met EZ tweewekelijks regulier overleg. Daarnaast is er regelmatig overleg tussen zowel de NMa als de OPTA met de ambtelijke top en de Minister van Economische Zaken. Voor het Agentschap Telecom geldt dat de uitgangspunten voor de werk- en aansturingrelatie in het Statuuut Agentschap Telecom zijn vastgelegd en dat er op alle niveaus op reguliere basis met het kerndepartement wordt gesproken. In de tweede plaats kunnen de toezichthouders zelf selectief omgaan met de hen toebedeelde bevoegdheden. Het einddoel, optimale naleving van wet- en regelgeving, staat weliswaar vast maar de inspanningen die daarvoor nodig zijn kunnen op vele wijzen geleverd worden. Toezichthouders hebben hiervoor meer of minder mogelijkheden, al naar gelang hun specifieke taak. De toezichthouders hebben deze keuzes gerationaliseerd door middel van risicoanalyses.

Verispect heeft gezien de nauw omschreven taak, het ijken van meetinstrumenten, van de toezichthouders van EZ de minste mogelijkheden om selectief te handhaven. Toch heeft Verispect een meerjarenplan met toezichtdoelstellingen opgesteld waarbij de controlefrequentie bepaald wordt door het percentage onvolkomenheden dat wordt aangetroffen tijdens de uitgevoerde controles. Voor een bepaalde categorie meetinstrumenten is de controle intensiteit afgenomen en bij een aantal andere categorieën is deze intensiteit verhoogd. Hier is de wijze van selecteren dus uit eigen beweging door de toezichthouder veranderd om meer effectief te zijn.

SodM kijkt in zijn risicoanalyse niet alleen naar grote risico's, maar ook naar activiteiten die tot grote rampen kunnen leiden als deze niet goed beheerst worden. SodM heeft in het streven naar meer selectiviteit echter niet alleen gekozen voor een repressieve benadering, maar is ook uitgegaan van de goedwillendheid van de onder toezicht gestelden. Om die reden heeft SodM er voor gekozen om de mijnbouwsector te ondersteunen bij het opstellen van richtlijnen ter invulling van de doelvoorschriften uit wet- en regelgeving.

Voor Agentschap Telecom is de overweging om de werkzaamheden te prioriteren naast het bieden van kwalitatief hoogwaardig toezicht ook met name gelegen in de ontwikkeling in de reikwijdte van de wetgeving. Door de toename van de groep onder toezicht gestelden is het toezichtveld te groot geworden om tegen alle illegaal gebruik op te treden. Noodzakelijke keuzes worden ook door het Agentschap gemaakt met behulp van het instrument "risicoanalyse". Hierdoor is een verschuiving van het toezicht van ex ante naar ex post ontstaan. In de Nota frequentiebeleid 2005 is aangegeven dat het toezicht door het Agentschap zal worden geïntensiveerd. Het aantal vergunningen voor het gebruik van het frequentiespectrum wordt door een accentverschuiving kleiner, maar de uitvoering zal in zijn algemeenheid complexer worden. Zo zal voor wat betreft toezicht meer maatwerk moeten worden geleverd en zal er meer aandacht moeten worden besteed aan het bepalen van voor gebruikers toelaatbare storingsniveaus. Het monitoren van de ether en de omgeving levert daarvoor relevante informatie.

OPTA publiceert jaarlijks een visie en jaarplan met daarin zijn prioriteiten. Aan de hand van criteria die voor het stellen van de handhavingagenda zijn geformuleerd stelt het OPTA prioriteiten in de uitvoering. De criteria zien op zaken als economische/maatschappelijke schade impact op markt en consument, efficiëntie en effectiviteit van optreden. Bij deze risicoanalyse geldt internetveiligheid als een doorlopende prioriteit.

OPTA's toezichtteam zoekt actief in de markt om een beeld te krijgen van de marktontwikkelingen. Daarbij komen ook de 'problemen' die partijen hebben met de gedragingen van de dominante marktpartijen aan de orde.

De NMa geeft in de agenda van de NMa jaarlijks aan welke sectoren bijzondere aandacht verdienen. Voor het selecteren van onderzoek worden risicoanalyses gemaakt, waarbij wordt gekeken naar risico-indicatoren (bijvoorbeeld concentratiegraad), gedragsindicatoren (bijvoorbeeld of er in het verleden of in het buitenland overtredingen zijn geconstateerd) en informatie zoals klachten, tips en signalen voor mogelijke overtredingen. Ten slotte hanteert de NMa een prioriteringsbeleid op basis van het economische belang, de ernst van de overtreding en de vraag of het optreden van de NMa doelmatig en doeltreffend is. Ook de Consumentenautoriteit zal na consultatie van maatschappelijke organisaties, wetenschappers en andere betrokkenen voor 2007 een scherpe keuze maken voor de gebieden die bijzondere aandacht vereisen. Daarnaast is deze nieuwe toezichthouder voornemens op basis van een drietal criteria te bezien of optreden gewenst is. Deze criteria die overigens ook nog voorliggen in de lopende consultatie zijn: de omvang van de schade voor consumenten, de impact op het consumentenvertrouwen en de impact op de markt.

1.2 Slagvaardigheid

Interventiemogelijkheden

De verschillende toezichthouders hanteren in grote lijnen dezelfde strategie om het toezicht zo slagvaardig mogelijk te laten verlopen. Zij hanteren een 'instrumentenmix'. De eerste stap van toezichthouders is communicatie met de onder toezicht gestelden over de normen die in de wetgeving zijn vastgelegd. Wanneer een overtreding wordt begaan, wordt vervolgens vaak eerst in overleg gegaan met de overtreder. Er wordt uitleg gegeven over de normen en de wijze waarop de toezichthouder op de naleving toezicht houdt. Zo is sanctionering niet de enige maatregel die de NMa en OPTA ter beschikking hebben. Onder bepaalde omstandigheden kan het efficiënter en effectiever zijn om alternatieve maatregelen te nemen, waarbij onmiddellijke beëindiging van de overtreding het uitgangspunt is. Een voorbeeld hiervan is een waarschuwingsbrief. Wanneer voorlichting en overleg niet afdoende zijn om aan de overtreding van regels een einde te maken of wanneer de overtredingen daarvoor te ernstig zijn, wordt bestuursrechtelijk ingegrepen.

Aangezien SodM zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan ingrijpen, heeft zij een nieuw interventiebeleid opgesteld.

Uitgangspunt bij het opstellen van dit beleid is dat bij het constateren van het niet naleven van de bepalingen van de wetgeving op het bestuur de plicht rust daartegen op te treden. Handhaving berust op zowel bestuurlijke als strafrechtelijke pijlers. De uitvoering van de handhaving berust in de eerste plaats bij het bestuur dat verantwoordelijk is voor het toezicht, de preventieve handhaving en de toepassing van op herstel gerichte bestuurlijke sanctiemiddelen. Wanneer deze middelen onvoldoende effectief zijn gebleken dan wel wanneer kernbepalingen van de wetgeving in het geding zijn, is een rol weggelegd voor de strafrechtelijke handhaving. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving zijn dus nevensgeschikt en complementair, maar het strafrecht is een ultimum remedium voor SodM.

Klachtenbehandeling

Klachtenregelingen bestaan op twee niveaus. In de eerste plaats kan bij toezichthouders een klacht worden ingediend die de toezichthouder kan wijzen op een overtreding van een onder toezicht gestelde. Toezichthouders gebruiken dit om aanwijzingen te krijgen voor hun toezichtprioriteiten. Zo controleert Verispect een meeteenheid of locatie waar over wordt geklaagd, volledig. De uitkomsten van het onderzoek worden meegedeeld aan de klager. Voor Agentschap Telecom geldt dat klachten worden ingedeeld naar ernst van de klacht: storing van levensbelang, storing van maatschappelijk/economisch belang en storing van individueel belang. Deze rubricering heeft consequenties voor de termijn waarbinnen de klachten worden afgehandeld en afgedaan.

De Consumentenautoriteit houdt zich uitsluitend bezig met het beslechten van inbreuken op het consumentenrecht waarbij collectieve consumentenbelangen worden geschaad. Klachten en signalen van consumenten komen binnen via ConsuWijzer, dat een samenwerkingsverband is met de OPTA en de NMa. De signalen die bij ConsuWijzer binnenkomen zijn een belangrijke bron van informatie voor de toezichtactiviteiten van de Consumentenautoriteit. Ook de NMa en OPTA putten hier uit. Uit de klachten wordt afgeleid welke zaken het meest overlast of schade veroorzaken. Ook kunnen klachten direct of indirect bewijs opleveren in een onderzoek.

Een ander aspect betreft marktpartijen die om ingrijpen van OPTA kunnen vragen. Dit kan door middel van het indienen van een klacht, een geschil of een handhavingsverzoek.

In de tweede plaats kan een klacht worden ingediend tegen het optreden van de toezichthouder zelf. Dat komt maar zelden voor. Voor de toezichthouders geldt, dat als de klachten over het functioneren toch vóórkomen, zij die in eerste instantie zelf op willen lossen in samenwerking met de klager. Ze geven openheid over de klachten in het jaarverslag.

1.3 Professionaliteit en Europese samenwerking

Professionaliteit staat bij alle toezichthouders van EZ hoog in het vaandel. Professionaliteit begint met het juiste opleidingsniveau van de medewerkers. De laatste jaren is het opleidingsniveau van inspecteurs omhoog gegaan. Maar een juist opleidingsniveau betekent niet altijd een hoog opleidingsniveau. Bij Verispect hebben de controleurs bijvoorbeeld een MBO werk- en denkniveau. Bij het SodM ligt het opleidingsniveau op HBO-niveau. De inspecteurs worden via een interne opleiding opgeleid. Dit bestaat uit een theoretisch gedeelte en een praktische gedeelte via een 'on the job training'. De controleurs zijn bevoegd buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) of worden daarvoor opgeleid. De BOA bevoegdheid is een voorwaarde voor een vast contract. Bij Agentschap Telecom wordt er voor iedere inspecteur een opleidingsplan opgesteld. Ook een aantal van hen is BOA. Het werkniveau van de inspecteurs ontwikkelt zich van MBO niveau naar HBO niveau.

Bij de NMa en OPTA heeft 75% van de medewerkers een universitaire graad (veelal jurist of econoom) gelet op de complexiteit van het werk. Zij krijgen (interne) inhoudelijke cursussen maar ook opleidingen met betrekking tot vaardigheden die van belang zijn met betrekking tot communicatie met bedrijven.

Bij OPTA wordt, naast gerichte cursussen voor opleiding, ook één medewerker gedetacheerd bij de Europese Commissie te Brussel.

Een tweede aspect van professionaliteit is het werken met protocollen en andere ondersteuningsmechanismen. De NMa heeft een kennismanagementsysteem ontwikkeld en beschikt over diverse protocollen (hoe om te gaan met klachten, tips, invallen, vertrouwelijke informatie, etc.). Ook heeft de NMa voor het opsporen van overtredingen een recherche-unit met expertise van digitaal rechneren. Ook de OPTA werkt met protocollen over hoe om te gaan met geschillen, invallen en klachten. De Consumentenautoriteit zal van technische hulpmiddelen zoals digitale recherche gebruik maken. Daarnaast is de Consumentenautoriteit bezig met het ontwikkelen van een

kennismanagementsysteem en protocollen. Omdat SodM-inspecteurs hun bevoegdheid ontleen aan veel verschillende wetgeving, maakt die dienst een handboek 'bevoegdheden voor inspecteurs', dat aan het einde van 2006 gereed zal zijn.

Ten slotte werkt een aantal toezichthouders samen met de enige diensten die voor hetzelfde werk staan als zij: de buitenlandse zusterdiensten. In internationaal verband werkt de NMa samen in het European Competition Network, de Council of European Energy Regulators, de European Regulators Group for Electricity and Gas, de Europese Task Force Regulatory Bodies op het gebied van vervoer en het International Competition Network. Ook de Consumentenautoriteit beschikt over een Europees netwerk en neemt daarnaast ook deel aan een wereldwijd netwerk. OPTA werkt nauw samen met de toezichthouders van de andere EU-landen binnen de European Regulators Group. Daarnaast is OPTA lid van de Independent Regulators Group waaraan ook niet-EU-lidstaten deelnemen. Het Agentschap Telecom werkt samen met de andere toezichthouders die in EU-lidstaten toezicht houden op richtlijnen. Samenwerking richt zich op het uniformeren van de aanpak als de industrie zich niet aan regelingen houdt, het organiseren van internationale toezichtcampagnes en het wederzijds informeren over geconstateerde overtredingen. SodM onderhoudt contacten met collega-diensten rond de Noordzee. Zij zijn verenigd in het North Sea Authorities Forum (NSOAF). In dit forum wordt kennis en ervaring uitgewisseld op het gebied van veiligheid en gezondheid. Ook worden er gezamenlijke activiteiten ondernomen. Hiertoe zijn er werkgroepen ingesteld die zich bezighouden met de harmonisatie van veiligheidstrainingen en de harmonisatie van vg-documenten voor mobiele mijnbouwinstallaties. Tenslotte worden er ook multinationale audits uitgevoerd bij eigenaren van mobiele mijnbouwinstallaties die actief zijn in meerdere aangesloten landen.

1.4 Vooruitblik 2007

Ook voor het komende jaar zal er door de EZ-toezichthouders verder invulling worden gegeven aan de principes van de KVoT. Een voorbeeld hiervan is het meenemen van KVoT-principes in het werkplan. Daarnaast kan worden gedacht aan versterking van de samenwerking tussen toezichthouders onderling. Ook zijn er bredere initiatieven. Zo onderzoekt NMa bijvoorbeeld of met andere markttoezichthouders een Code Markttoezicht kan worden opgesteld (om afspraken te maken over de wijze van toezicht, toezichtslasten voor ondernemingen en gezamenlijke kennisopbouw). Voor inspectiediensten van EZ geldt tevens dat zij vanuit hun rol nadrukkelijk bij de uitvoering van het project Eenduidig Toezicht zijn betrokken. Dit zal voor 2007 mogelijk ook de nodige acties tot gevolg hebben.

2 Uitvoeringstoezicht markttoezichthouders

De formele bevoegdheden van de minister voor toezicht op OPTA en NMa zijn vastgelegd in de Wet OPTA en de Mededingingswet. Hierin is de rol van de minister bij benoeming, schorsing en ontslag van respectievelijk de vaste leden van het college van OPTA en de leden van raad van bestuur van de NMa vastgelegd. Tevens zijn bepalingen opgenomen voor maatregelen bij ernstige taakverwaarlozing van het college c.q. ernstig in gebreke blijven bij uitvoering van zijn taak door de raad. Een belangrijk toezichtmoment is het goedkeuren van de begroting en de meerjarenraming van OPTA. Daarnaast dient de minister goedkeuring te geven aan bepaalde handelingen van het college met financiële gevolgen (bijvoorbeeld investeringen boven de € 250.000,-). Voor 1 april van ieder jaar ontvangt de minister het jaarverslag en de jaarrekening van OPTA. Voor de NMa ontvangt de minister het jaarverslag voor 1 juli en brengt deze met zijn bevindingen ter kennis van de beide kamers der Staten-Generaal.

Met betrekking tot de door het college of de de raad uit te oefenen taken kan de minister beleidsregels opstellen waarin algemene aanwijzingen worden gegeven. De minister heeft hier ook invulling aan gegeven bij OPTA. Eens in de vier jaar wordt OPTA door EZ geëvalueerd en de uitkomsten daarvan worden aan de Kamer gezonden. Bij de NMa wordt elke vijf jaar aan de Staten-Generaal gerapporteerd over doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de NMa.

In het Informatiestatuut EZ-OPTA zijn de inhoudelijke en procedurele voorschriften opgenomen met betrekking tot de gegevensstroom tussen EZ en OPTA. Voor de NMa is dit vastgelegd in de Ministeriële regeling informatieuitwisseling NMa-EZ. Daarnaast is in het Relatiestatuut EZ-NMa uitgewerkt hoe EZ en NMa invulling geven aan hun relatie voor zover deze niet is geregeld bij of krachtens de wet. Op alle niveaus binnen EZ en OPTA vindt regelmatig overleg plaats. Dit geldt ook voor NMa. Bij financiële zaken wordt EZ/FEZ betrokken.

MINISTERIE VAN FINANCIEN

Inleiding

In de KVoT 2005¹ heeft het kabinet zes principes van goed toezicht geïdentificeerd, te weten de principes (i) selectief, (ii) slagvaardig, (iii) samenwerkend, (iv) onafhankelijk, (v) transparant en (vi) professioneel toezicht.

In het kader van de implementatie van de KVoT 2005 zal de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer rapporteren over de voortgang van de vernieuwing in het toezicht. Daartoe heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de departementen verzocht te rapporteren over de voortgang van de implementatie. In dat kader hebben de departementen afgesproken in hun rapportage een onderscheid te maken tussen *nalevingstoezicht*, zijnde het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven, en het *uitvoeringstoezicht*, zijnde het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Voorts hebben de departementen afgesproken dit jaar te rapporteren over drie van de zes principes van toezicht, te weten over (i) selectiviteit, (ii) slagvaardigheid, en (iii) professionaliteit. In deze voortgangsrapportage wordt met deze afspraken rekening gehouden.

De Stichting Autoriteit Financiële Markten (de AFM) en De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) zijn de enige (onder toezicht van het departement staande) zelfstandige organisaties die – in het kader van de KVoT 2005 – nalevingstoezicht houden. Gelet hierop heeft het departement beide toezichthouders verzocht om hierover te rapporteren. Zij hebben hieraan gehoor gegeven. DNB heeft in dit kader benadrukt dat zij op dit terrein reeds het nodige heeft gedaan. Verwezen is naar het document ‘Visie DNB toezicht 2006-2010’, het hoofdstuk van het jaarverslag van DNB over 2005 dat nader ingaat op het toezicht alsmede naar de ZBO-begroting van DNB voor het jaar 2007. In het verlengde daarvan heeft DNB haar zorgen uitgesproken over de extra belasting die elke nieuwe rapportage met zich meebrengt.

De rapportages van de AFM en DNB zijn onder hoofdstuk 1 ‘nalevingstoezicht’ opgenomen. De rapportage van het departement is onder hoofdstuk 2 ‘uitvoeringstoezicht’ opgenomen.

1 Nalevingstoezicht

1.1 Selectiviteit

AFM

De AFM heeft in haar ‘Visie en Strategie’ (uit 2004) als uitgangspunt opgenomen dat marktpartijen zelf actief bijdragen aan de doelstellingen van het toezicht door middel van het vervullen van een eigen rol op het gebied van het stellen van normen en het handhaven van deze normen (“zelfregulering”) waar dat mogelijk is. Om de juiste balans te vinden tussen zelfregulering en toezicht moeten vier vragen beantwoord worden:

1. In welke mate conflicteren de doelen van de marktpartijen met de doelstellingen van het toezicht?;
2. Is de toegevoegde waarde van extern toezicht groter dan de verwachte kosten?;
3. Kan de markt zelf toezicht uitvoeren?;
4. Wil de markt zelf toezicht uitvoeren?

Tenslotte moet hierbij de vraag betrokken worden of de toezichtbehoefte via civielrechtelijke weg ingevuld kan worden. Als dat niet het geval is, is een onafhankelijke externe toezichthouder noodzakelijk.

Op de diverse terreinen waarop de AFM toezicht houdt worden bovengenoemde vragen verschillend beantwoord. Zo kent het toezicht op de effecteninstellingen een combinatie van zelfregulering en toezicht door de AFM. Het Dutch Securities Institute (DSI) speelt hierbij een belangrijke rol, onder meer op het gebied van de toetsing van integriteit en deskundigheid van personen die werkzaam zijn in de effectensector.

¹ De Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (TK 2005-2006, 27 831, nr. 15).

Ook bij de nieuwe taak toezicht op financiële dienstverlening (die de AFM sinds de invoering van de Wfd op 1 januari 2006 uitvoert) is sprake van intensieve samenwerking van de AFM met de markt. Dit gebeurt via de Stichting Financiële Dienstverlening, die een rol speelt in de bevordering van de kwaliteit van de financiële dienstverlening. Gezien het grote aantal onder toezicht staande instellingen (meer dan 10.000) op dit gebied is het praktisch noodzakelijk dat de AFM selectief te werk gaat. In 2006 ligt het accent voor de AFM op de vergunningverlening aan de financiële dienstverleners. De Stichting Financiële Dienstverlening speelt een rol bij het uitzetten van het 'self assessment' bij de onder toezicht staande instellingen; dit 'self assessment' wordt gebruikt om de bewustwording ten aanzien van de wettelijke gedragsnormen te bevorderen. Selectiviteit hangt samen met beperking van de administratieve lasten voor onder toezicht staande instellingen. Het gebruik van het 'self assessment' door de AFM vermindert de controlelast voor onder toezicht staande instellingen. Ter beperking van de administratieve lasten is de frequentie waarmee het 'self assessment' moet worden ingevuld voor effecten- en beleggingsinstellingen overigens teruggebracht.

Sommige terreinen en taken lenen zich niet voor een eigen rol voor de sector op het gebied van het stellen van normen en het handhaven van deze normen. Voor de hand liggende voorbeelden hiervan zijn het toezicht op illegale financiële instellingen en op handel met voorkennis. Hier moet de AFM logischerwijs zelf optreden, waar nodig in samenwerking met andere handhavingsinstanties.

Bij een aantal themaonderzoeken heeft de AFM naar aanleiding van de bevindingen contact gezocht met vertegenwoordigende organisaties van onder toezicht staande instellingen. Dit heeft in een aantal geleid tot verbetertrajecten in de betreffende sector.

In het vastgelegde handhavingsbeleid komt de selectiviteit tot uitdrukking in het feit dat bij lichtere overtredingen primair gekozen wordt voor een normoverdragende brief of een gesprek. Pas bij recidive worden sancties opgelegd. Bij zware overtredingen volgt wel direct een bestuurlijke boete of een overdracht van het dossier aan het Openbaar Ministerie.

De relatieve omvang ten opzichte van de financiële sector maakt keuzes noodzakelijk. Om die reden maakt de AFM in haar toezichtaanpak gebruik van een risico- en bijdragemodel. Dit wil zeggen dat de AFM kijkt waar de kans en impact van normovertredingen het grootst zijn, danwel er mogelijkheden zijn voor marktpartijen om bij te dragen aan de wettelijke doelstellingen. Daarnaast is de effectiviteit van de AFM gediend bij een inzet van toezichtcapaciteit op die gebieden waar de meeste 'winst' te behalen is. Het risico- en bijdragemodel adresseert risico's en kansen die de individuele toezichttaken overstijgen. Daarnaast worden per toezichttaak 'issue-lijsten' bijgehouden van risico's op instellings- of dossierniveau. De AFM denkt na over een verdere ontwikkeling van de risico-aanpak in lijn met het internationaal veelgebruikte Enterprise Risk Management (ERM)-model, waarin de verschillende risicobenaderingen binnen de AFM meer op elkaar kunnen worden afgestemd.

DNB

Verantwoordelijkheid financiële onderneming

Wereldwijd bestaat in toenemende mate een voorkeur voor de principle-based aanpak, mede ingegeven door de ambitie om de administratieve lasten te drukken. Dit uit zich bijvoorbeeld in de nieuwe Wet op het financieel toezicht (Wft), die een sterk principle-based karakter heeft. Bij principle-based toezicht formuleert de wetgever de norm op een meer open wijze.

In het kader van de Wft wordt waar mogelijk verdere uitvoering gegeven aan de toepassing van dit principe. Voorbeelden daarvan zijn de regelgeving ten aanzien van de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen met betrekking tot de interne modellen voor berekening van de solvabiliteitsvereisten, het interne toezicht, de interne (risico)beheersing, externe certificering van hun rapportages (jaarrekening, staten ten behoeve van het toezicht) en self-assessments.

Verantwoordelijkheid burger

Financiële ondernemingen zijn verplicht om rapportages ten behoeve van het publiek openbaar te maken. Hiermee wordt beoogd de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij de keuze met welke financiële onderneming hij in zee wil gaan, te ondersteunen. Voor verzekeraars bestaat een dergelijke verplichte openbaarmaking van rapportages al vanaf het begin van het toezicht op levensverzekeraars (1923) en schadeverzekeraars (1967). Bij banken wordt een dergelijke verplichte openbare rapportage met ingang van 2007 geïntroduceerd. Deze verplichting valt onder pijler 3 van Bazel II.

Hoewel het streven er op gericht is om de regelgeving meer principle-based te maken, zijn er situaties waarin principle-based regelgeving niet mogelijk is en waarin dus teruggevallen moet worden op rule-based regelgeving. De meest duidelijke voorbeelden zijn de regels die de Nederlandse wetgever op grond van gedetailleerde Europese richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving moet implementeren. Een voorbeeld hiervan zijn de gedetailleerde regels voor het vaststellen van de solvabiliteitseis en voor de vermogensbestanddelen die als aanwezige solvabiliteit kunnen worden aangehouden. Een tweede voorbeeld is het aantal gedetailleerde diversificatieregels ten aanzien van beleggingen van verzekeraars.

Een ander terrein waar geen overdracht van verantwoordelijkheid plaatsvindt, is die van vergunningverlening. Dit is niet mogelijk omdat het individuele belang en het publieke belang niet overeenstemmen. Niet alleen voor de medeaanbieders, maar met name voor de afnemers van financiële producten en diensten is het van belang er op te kunnen vertrouwen dat een financiële instelling gecertificeerd is om producten en diensten aan te bieden.

Op alle instellingen vindt toezicht plaats en de toezichthouder gaat niet op de stoel van de ondernemer zitten. Tegelijkertijd verschuiven accenten, met name in de richting van meer risico-oriëntatie en meer openheid. Deze veranderingen in het toezicht versterken het bewustzijn over risico's en bevorderen daarmee de risicobeheersing. Het toezicht kan incidenten echter nooit uitsluiten (zie *Visie DNB toezicht 2006-2010*).

De nagestreefde versterking van de risico-oriëntatie is erop gericht de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Bij risicogeoriënteerd toezicht worden de toezichtmiddelen vooral ingezet op de plaatsen waar de netto risico's (risico's na correctie voor de interne beheersingsmaatregelen bij de instellingen) het grootst zijn. Dit betekent niet dat het toezicht onder een dergelijke strategie op de ene instelling "minder" is dan op de andere.

Deze risico-oriëntatie is drievoudig van aard. Dit betreft ten eerste de instellings specifieke aanpak, waarbij de Financiële Instellingen Risicoanalyse Methode (FIRM) een koppeling van toezichtaandacht aan risico's binnen een instelling aanbrengt; ten tweede de generieke risicoanalyse waarbij de toezichtaandacht systematisch wordt gekoppeld aan de algemene risicoprofielen van groepen instellingen met behulp van toezichtmenu's; en ten derde de thematische aanpak waar DNB gestructureerd haar toezichtaandacht aan instellings overstijgende risico's koppelt in de vorm van thematisch toezicht.

Instellingsspecifieke aanpak (FIRM)

FIRM vervult een centrale rol in het risicogebaseerde toezichtproces. Dit instrument is in 2006 in gebruik genomen. DNB onderhoudt het actuele beeld van de risico's op instellingsniveau met behulp van FIRM en deelt de bevindingen met de instellingen (zie DNB Kwartaalbericht juni 2006, pp. 77-83). Op basis van FIRM-uitkomsten bepaalt DNB de toezichtprioriteiten. Ongeacht hun FIRM-score zijn alle instellingen overigens onderworpen aan lopend toezicht en dienen zij periodiek te rapporteren over hun financiële kerngegevens. DNB blijft ook regelmatig langskomen voor een beleidsgesprek of onderzoek op locatie. De manier waarop DNB een dergelijk gesprek of onderzoek ingaat, is nauw verbonden met de mate waarin een instelling in termen van FIRM een meer of minder risicovol beeld laat zien. Naast de 'objectieve' karakteristieken van het type instelling en zijn financiële producten hangt dit af van de marges die een instelling aanhoudt ten opzichte van de minimum toezichtnormen (zie *Visie DNB toezicht 2006-2010*).

Generieke risico-oriëntatie met behulp van toezichtmenu's

Als geïntegreerd toezichthouder combineert DNB de risico-oriëntatie op instellingsniveau met een systematische verdeling van de beschikbare toezichtmiddelen over de categorieën instellingen. De FIRM-scores bepalen de toezichtprioriteiten voor individuele instellingen. Een overkoepelende analyse, die voort bouwt op deze scores, is behulpzaam bij het vaststellen van de toezichtprioriteiten tussen soorten instellingen. Daartoe dient de generieke risicoanalyse, waarbij de toezichtaanpak systematisch wordt gekoppeld aan het algemene risicoprofiel van de soorten onder toezicht staande instellingen. Het generieke risicoprofiel van een type instelling wordt daarbij bepaald door de 'kans dat een bepaald soort instelling in de problemen komt' en de 'impact op de toezichtdoelen als het misgaat'. De toezichtinzet neemt toe naarmate het risicoprofiel hoger is (zie *Visie DNB toezicht 2006-2010*).

Themagewijze aanpak

Als onderdeel van de risico-oriëntatie in het lopende toezicht binnen en tussen instellingen, richt DNB de toezichtinspanning ook op bepaalde instellings- en sectoroverstijgende risico's. Daartoe identificeert DNB bepaalde thema's als speerpunten voor het toezicht en draagt deze actief uit, waarna de financiële sector deze thema's actief oppakt en DNB onderzoekt of de thema's in voldoende mate door de sector zijn verwerkt. Integriteit vormt voor de komende periode een dergelijk speerpunt. Extra toezichtaandacht voor integriteit volgt uit een risicogerichte aanpak van het toezicht en kan bijdragen aan een cultuuromslag op dit terrein (zie *Visie DNB toezicht 2006-2010*).

1.2 Slagvaardigheid

AFM

De AFM heeft in het voorjaar van 2006 een organisatiebreed handhavingsbeleid vastgesteld met de volgende uitgangspunten:

I. Wijze van optreden gericht op het bereiken van normconform gedrag

Bij de wijze waarop de AFM optreedt, staat het bevorderen van normconform gedrag centraal. In dit verband maakt de AFM onderscheid tussen open en gesloten normen. In geval van open normen is niet de overtreding van de wet- en regelgeving als zodanig, maar de schending van de onderliggende norm leidend ('principle based' optreden). In geval van gesloten normen is daarvoor in het algemeen geen ruimte en wordt 'rule based' opgetreden.

II. Niet gedogen

De AFM heeft een beginselplicht tot handhaving van de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij een toezichtstaak heeft. Als de AFM een situatie tegenkomt waarin regels niet worden nageleefd, dient daaraan einde aan te komen; een dergelijke situatie wordt niet gedoogd.

III. Effectiviteit

Het handhavend optreden van de AFM is gericht op het bereiken van een maximaal effect. In iedere zaak is daarom duidelijk welk effect wordt beoogd met de inzet van een bepaald instrument.

Daarnaast is tijdig optreden een voorwaarde voor effectief optreden. Dit vergt een prompte reactie op iedere geconstateerde overtreding.

IV. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het handhavend optreden door de AFM is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van evenwichtige belangenafweging.

Naast deze uitgangspunten bevat het handhavingsbeleid algemene richtlijnen over o.a. de keuze tussen een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke aanpak, de handhaving in de eerste periode van nieuwe toezichtstaken, en het verschil tussen open en gesloten normen. Tevens bevat het beleid een stappenplan om in een concreet geval tot een geëigende sanctie te komen. Hiertoe wordt een onderscheid gemaakt tussen bepalingen waarvan overtreding als 'licht' danwel als 'zwaar' wordt aangemerkt en tussen doorlopende en eenmalige overtredingen. Afhankelijk hiervan wordt een principekeus gemaakt voor een bepaalde route. Deze wordt vervolgens getoetst aan de regelgeving en aan de concrete omstandigheden van het geval (aan de hand van een puntenkaart).

Zorgvuldige behandeling van klachten

Burgers die klachten hebben over onder toezicht staande instellingen kunnen dit bij de AFM melden via de website of de "Toezichtslijn" van de afdeling Publieksvoorlichting. De AFM bemiddelt niet tussen klanten en financiële instellingen, maar gebruikt de meldingen van het publiek wel als signalen in het kader van het toezicht. Vanwege de wettelijke geheimhoudingsplicht kan de AFM niet terugmelden of de klacht heeft geleid tot een onderzoek of wat de bevindingen van een onderzoek zijn. De AFM adviseert burgers met een klacht gebruik te maken van een geschillenregeling bij de instelling in kwestie of een klachtencommissie, voor zover de financiële instelling daarbij aangesloten is, en anders een civiele procedure te starten.

De AFM houdt een waarschuwingslijst bij waarop instellingen worden vermeld die het publiek benaderen zonder de vereiste vergunning, c.q. effecten aanbieden zonder de vereiste prospectus.

Daarnaast heeft de AFM uitgebreid voorlichtingsmateriaal beschikbaar voor consumenten van financiële diensten.

Een cijfermatig overzicht van opgelegde sancties en aangiftes is opgenomen in het jaarverslag van de AFM over 2005. In de eerste helft van 2006 heeft de AFM 7 bestuurlijke boetes opgelegd en in 8 gevallen aangifte gedaan bij het OM.

DNB

Bij het vormgeven van een interventiestrategie moet worden onderscheiden tussen onder toezicht staande (dat wil zeggen vergunninghoudende / geregistreerde) instellingen en illegale instellingen. Uitgangspunt van het handhavingsbeleid van DNB – zoals gepubliceerd op de DNB website (www.dnb.nl) – is dat naleving van de regels wordt bevorderd door de normen kenbaar te maken, draagvlak te scheppen en de normen ook zo uitvoerbaar mogelijk op te zetten. Vervolgens is het meest gebruikte handhavingsinstrument de argumentatie en zo nodig de overreding. Maar overtredingen worden niet gedoogd en normconform gedrag wordt zo nodig afgedwongen. Bij onder toezicht staande instellingen is de interventiestrategie gericht op het verminderen van de kans op ongelukken.

Het beleid heeft als uitgangspunt dat instellingen zich uit eigen beweging normconform gedragen. Wanneer dit niet vanzelf geschiedt, is een informeel signaal van DNB doorgaans voldoende om normconform gedrag te bewerkstelligen. Soms kan dit door een stevig normoverdragend gesprek. Dergelijke informele aanwijzingen bevorderen een constructieve vertrouwensrelatie tussen toezichthouder en het onder toezicht staande veld. Als normconform gedrag niet of niet tijdig op een dergelijke wijze wordt bereikt zal het worden afgedwongen door de inzet van handhavingsinstrumenten, zoals het geven van een aanwijzing, het opleggen van ene last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, publicatie en het aanstellen van een stille curator.

Ten aanzien van illegale instellingen geldt het uitgangspunt dat de interventiestrategie is gericht op het bereiken van normconform gedrag. DNB gedooft niet en als regels niet worden nageleefd wordt op dergelijke instellingen een zogenaamd handhavingsbeleid toegepast. DNB heeft dit beleid onder andere op haar website (www.dnb.nl) bekendgemaakt. Overtreding van verschillende normen wordt veelal op verschillende wijze aangepakt. De keuze voor het inzetten van een bepaald instrument en de wijze waarop een instrument wordt ingezet staat derhalve in relatie tot de naleving van de in de wetten neergelegde normen. Vervolgens wordt aan de hand van bepaalde criteria de keuze gemaakt voor de inzet van een bepaald instrument. Belangrijke criteria zijn bijvoorbeeld de mate waarin herstel van de normschending mogelijk is, de mate waarin de instelling aan normherstel werkt of bijdraagt, de ernst van de normschending, de mate van verwijtbaarheid, de historie van de instelling, de termijn van normschending, externe (preventieve) werking, de complexiteit van het geval, en recidivegedrag.

DNB beschikt in algemene zin over ruime interventiebevoegdheden. De ontwikkelingen staan evenwel niet stil, waardoor de behoefte kan ontstaan aan aanpassingen in het desbetreffende instrumentarium. Dit kan blijken uit praktijkervaring of uit analyse van de toepasbaarheid van interventie-instrumenten voor diverse casus.

DNB maakt melding van de ingezette instrumenten in haar jaarverslag. Zo is bijvoorbeeld een overzicht van formele maatregelen met betrekking tot onder toezicht staande instellingen en met betrekking tot illegale instellingen opgenomen in het Jaarverslag 2005 van DNB (pp. 79-80). Tevens wordt in individuele gevallen gebruik gemaakt van de publicatiebevoegdheid als handhavingsinstrument.

Zorgvuldige behandeling van klachten

Het antwoord van DNB in reactie op een klacht over een onder toezicht staande instelling bestaat altijd uit een aantal componenten: uitleg status van de klacht (indien mogelijk en van toepassing); uitleg taken DNB, specifiek in het kader van onder aandacht van DNB gebrachte klachten; en verwijzing naar klachtenloket. DNB is hierbij de klager behulpzaam bij het zoeken naar het juiste klachtenloket.

Klachten kunnen belangrijke informatie bevatten over de bedrijfsvoering van een onder toezicht staande instelling. De mate waarin over een instelling door klanten wordt geklaagd en de aard van de klachten zijn hierbij belangrijke signalen. Naast de informatieve waarde over de concrete

bedrijfsuitoefening, kan de inhoud van klachten voor DNB een reden zijn voor het verhogen van de aandacht van de toezichthouder, het doen van onderzoeken, informatieverzoeken en dergelijke.

Indien een klacht duidt op illegale activiteiten wordt hiertegen opgetreden en maakt dit deel uit van het handavingsproces. Dit omvat een beoordeling van de klacht om te bepalen of een vermoeden van overtreding kan worden gevestigd. Zo ja, dan volgt een onderzoek naar de vermeende illegale activiteiten en bij een vastgestelde overtreding handhavend optreden. Zoals reeds is opgemerkt, worden overtredingen niet gedoogd. DNB informeert de klager omtrent de afhandeling van de klacht voor zover zulks niet in strijd is met haar wettelijke geheimhoudingsplicht.

DNB heeft geen wettelijke taak als bemiddelaar of scheidsrechter. Daarvoor zijn diverse geschillencommissies en de rechter.

1.3 Professionaliteit

AFM

- De AFM heeft in het eindrapport bij de vernieuwing van de organisatiestructuur in 2003 de ambitie uitgesproken een kundige en gezaghebbende toezichthouder te zijn en de groei in omvang en aantal taken gepaard te laten gaan met een groei in kwalitatieve zin.
- In een kennisorganisatie komt kwaliteit vooral tot uitdrukking in de wijze waarop het menselijk kapitaal kan worden versterkt en ingezet. Daarom geeft de AFM hoge prioriteit aan het investeren in kennis en vaardigheden van medewerkers.
- De doelstellingen van de AFM worden voor een substantieel deel via internationale contacten bereikt, met name via het Committee of European Securities Regulators (CESR) en het mondiale equivalent IOSCO. Multilaterale relaties en een krachtig netwerk van bilaterale relaties versterken elkaar wederzijds. De AFM zet in op een structurele evaluatie van de effectiviteit van deelname door de AFM aan in het internationaal overleg, een verdere uitbouw van het internationale netwerk en het toepassen van een internationale strategie voor de middellange termijn.
- Informatie- en communicatietechnologie zijn een strategisch instrument in de uitvoering van het toezicht en de communicatie van de AFM naar belanghebbenden.

In 2006 heeft de AFM een *kwaliteitsbeleid* vastgesteld; dit bevat een beschrijving van de initiatieven tot kwaliteitsverbetering in zowel de toezichtuitvoering, de toezichtvoorbereiding als de bedrijfsvoering van de AFM. Het kwaliteitsbeleid van de AFM kent vier onderdelen:

- Governance, strategie en organisatie;
- Primaire processen;
- Ondersteunende processen;
- Resultaten, verantwoording en waardering.

Daarnaast is besloten tot een jaarlijkse *kwaliteitsscan*, die voor het eerst in december 2005 is gedaan. De organisatie wordt aan de hand van vier thema's en ca. veertig dossiers beoordeeld op inhoudelijke kwaliteit, proceskwaliteit en lopende initiatieven tot verbetering. De resultaten van de kwaliteitsscan worden geanalyseerd en geprioriteerd. Indien dossiers een extra impuls nodig hebben, worden additionele acties bepaald.

Op het gebied van het *personeelsbeleid* zijn eerder al de competenties beschreven die vereist zijn voor de verschillende functies binnen de AFM. Deze competenties komen ook terug in de resultaatafspraken die in het kader van de beoordelingscyclus met medewerkers worden gemaakt. De groei die de AFM doormaakt, betekent dat er een grote wervingsinspanning moet worden verricht. Teneinde consistent te werven op AFM-brede competenties is in 2005 een sollicitatiecommissie gevormd. Een vertegenwoordiger hiervan neemt deel aan het selectieproces voor een concrete functie. Er wordt structureel aan de persoonlijke groei van medewerkers gewerkt, o.a. door het faciliteren van opleidingstrajecten. In 2005 is het opleidingsaanbod volledig herzien. Er is een basiscursus voor toezichthouders ingevoerd, die verplicht is voor alle nieuwe medewerkers in toezichtuitvoering en -voorbereiding. Voor alle managers is in 2006 eveneens een verplichte cursus opgezet.

De rol van de AFM op het gebied van de *integriteit* van de financiële sector schept verplichtingen voor de organisatie zelf. Als het gaat om integriteit hebben medewerkers van de AFM een belangrijke

voorbeeldfunctie. De AFM kent een strikte complianceregelgeving en –in overeenstemming met de code-Tabaksblat- een klokkenluiderregeling voor het melden van vermoedens van misstanden bij een vertrouwenspersoon. De compliance-officer is tevens aangewezen als vertrouwenspersoon. In 2006 heeft de AFM een interne brochure uitgebracht met een overzicht van alle integriteitsregelingen die van toepassing zijn op de medewerkers.

Op het gebied van personele integriteit wordt voor AFM-medewerkers aangesloten bij de Beleidsregel Betrouwbaarheid die ook van toepassing is op (kandidaat)beleidsbepalers van onder toezicht staande instellingen. Voorafgaand aan indiensttreding vindt een antecedenonderzoek plaats en moeten medewerkers een vragenlijst invullen. Voorts is er een meldplicht voor nieuwe antecedenen gedurende het dienstverband. Aan het begin van ieder jaar (te beginnen vanaf maart 2007) zal aan alle medewerkers een integriteitsverklaring worden verstuurd met het verzoek aan te geven of er zich wijzigingen hebben voorgedaan in het voorafgaande jaar.

In 2006 heeft de AFM een "*internationale visie en strategie*" opgesteld die voor wat betreft het internationale optreden de schakel vormt tussen enerzijds de algemene (nationale) visie en strategie van de AFM en anderzijds het in 2006 op te stellen meerjaren termijn plan 2006-2008. De strategie bevat een vertaling van de doelstellingen van de AFM naar de standpunten die in internationale fora worden ingenomen. Uitgangspunten daarbij zijn o.a. cross-sectorale consistentie, een gelijk speelveld binnen de EU en op mondiaal niveau en een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de aanbieder en de consument van financiële producten.

Op het gebied van *informatie- en communicatietechnologie* heeft de AFM in 2006 voor de elektronische gegevensuitwisseling met onder toezicht staande instellingen een aansluiting gerealiseerd op DigID, het elektronische loket van de overheid. Op 1 oktober 2006 is voorts het 'loket AFM' van start gegaan waarin de verschillende elektronische diensten van de AFM zijn gebundeld.

De website www.afm.nl speelt een belangrijke rol in de voorlichting aan marktpartijen en consumenten. Daarnaast is de website www.geldwaardering.nl gestart, waarop consumenten van financiële producten hun ervaringen kunnen delen.

DNB

Naast de direct vakinhoudelijke functievereisten wordt, mede aan de hand van de recent door DNB ontwikkelde visie op toezicht, van toezichthouders gevraagd dat zij in staat zijn tot het identificeren van de relevante, sectorspecifieke en systeembrede risico's voor de toezichtdoelen.

DNB stelt dan ook concreet eisen aan de functie van de toezichthouder, toezichthouder-specialist (juridisch, risicomanagement, actuariael, herverzekeringen, ICT), bedrijfsanalist en beleidsmedewerker zodat DNB-toezichthouders de juiste expertise en professionaliteit in huis hebben. Op hoofdlijnen gesteld moeten toezichtmedewerkers in staat zijn tot het onderhouden van (inter)nationale contacten met de sector en regelgevers/toezichthouders, tot het monitoren van het risicoprofiel van een instelling, daar waar nodig is een interventiestrategie kunnen bepalen en uitvoeren, en namens DNB in zowel nationaal als internationaal overleg standpunten kunnen innemen en verdedigen.

Gelet op de maatschappelijke veranderingen, de toename van de complexiteit en de verlangde transparantie neemt het belang van kwaliteitsbewaking in het toezicht toe (zie *ZBO-begroting 2007*).

Beoordelen van en sturen op competenties is een integraal onderdeel van de Performance Management cyclus van DNB. Dit is een systeem van resultaatgericht sturen, ontwikkelen en beoordelen van medewerkers op basis van resultaatafspraken, competenties en kernwaarden. Bij het resultaatgericht sturen op en de ontwikkeling van competenties voorziet DNB in opleidingen (intern en extern).

2 Uitvoeringstoezicht

Het ministerie van Financiën oefent uitvoeringstoezicht uit op acht ZBO's en/of RWT's. Dit zijn (i) DNB, (ii) de AFM, (iii) de Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (Waarborgfonds), (iv) de Vereniging Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars (Nederlands Bureau), (v) de Waarderingskamer, (vi) de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA), (vii) de Stichting Joods Humanitair Fonds (SJHF) en (viii) de Stichting Maror-gelden Overheid (SAMO).

Het toezicht op SJHF en SAMO is in het kader van deze rapportage minder van belang. Beide Stichtingen kennen een aflopend karakter: zij houden zich thans alleen nog bezig met een minimaal onderdeel van hun eerdere werkzaamheden en de betreffende publieke taak zal naar verwachting op korte termijn zijn afgerond. Om die reden zullen deze Stichtingen in deze rapportage buiten beschouwing worden gelaten.

2.1 Selectiviteit

De KVoT 2005 duidt selectief toezicht aan als toezicht dat is vormgegeven op basis van risicoanalyses en is afgestemd op de interne governance van zelfstandige organisaties.

In lijn hiermee kenmerkt het uitvoeringstoezicht vanuit het ministerie van Financiën zich door maatwerk. Het wordt onder meer vormgegeven op basis van een weging van de risico's en een beoordeling van de controlerende werking van de governance van de betreffende organisaties. Het zwaartepunt van het toezicht wordt gelegd daar waar de risico's het grootst zijn. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor zeer verschillende vormen van toezicht. Kortweg gezegd valt het toezicht uiteen in toezicht op markttoezichthouders (de AFM en DNB) en toezicht op andere zelfstandige organisaties.

Risicoanalyse

De AFM en DNB zijn toezichthouders op de financiële markten. De publieke doelstelling van het financiële toezicht is zorg te dragen voor macro-economische financiële stabiliteit, soliditeit van financiële ondernemingen en gezonde verhoudingen tussen financiële ondernemingen. Voor stabiliteit en goede werking van het financieel systeem is vertrouwen in de financiële markten (en de op deze markten opererende toezichthouders) essentieel. Een vertrouwensbreuk op deze markten kan grote maatschappelijke en financiële risico's tot gevolg hebben. Gelet hierop wordt het toezicht op deze markttoezichthouders professioneel en structureel vormgegeven (zie hierna eveneens onder 'slagvaardigheid').

Het toezicht op het Waarborgfonds, het Nederlands Bureau en de Waarderingskamer is meer incidenteel vormgegeven (zie hierna eveneens onder 'aansluiting op governance'). Het ontwikkelen van een algemene toezichtvisie wordt vanwege de diversiteit van de beleidsterreinen niet zinvol geacht². De omvang van de externe risico's die aan uitoefening van de aan deze organisaties opgedragen publieke taken is verbonden, is beperkt.

De CEA is een nieuwe organisatie: zij is per oktober 2006 belast met de aan haar toebedeelde publieke taken. In de praktijk zal moeten worden bezien hoe het een en ander zich ontwikkelt. In dit kader is een rol voor het departement gelegd om de vinger aan de pols te houden. Het departement zal hiertoe in de loop van volgend jaar een risicoanalyse maken.

Aansluiting op governance

Het is voor het vertrouwen op de financiële markten van belang dat het toezicht daarop wordt uitgeoefend op basis van deskundigheid, onafhankelijk van de politiek. De AFM en DNB zijn daarom op afstand geplaatst. Zij zijn onafhankelijk in de wijze waarop het toezicht door hen wordt uitgeoefend. De minister van Financiën kan en zal alleen ingrijpen, indien zijn systeemverantwoordelijkheid dat vereist.

De AFM en DNB beschikken over een Raad van Toezicht respectievelijk een Raad van Commissarissen. Deze interne toezichtorganen zien toe op het doelmatig en doeltreffend functioneren van het bestuur van de AFM respectievelijk DNB. Daarnaast zijn bij beide toezichthouders marktpanels ingesteld die een rol vervullen bij de financiële huishouding en, daarmee samenhangend, het beleid van de toezichthouder. In deze marktpanels hebben diverse vertegenwoordigers van de onder toezicht staande instellingen zitting. Gelet op (een samenspel van) deze governance elementen is het voor de minister van Financiën mogelijk om het uitvoeringstoezicht meer marginaal uit te oefenen. In dit verband kan worden verwezen naar de procedure omtrent instemming met de begroting van de AFM en DNB. De primaire verantwoordelijkheid voor het beoordelen en vaststellen van de begroting van de AFM en DNB ligt bij de Raad van Toezicht respectievelijk de Raad van

² Brief van de minister van Financiën van 31 maart 2005 aan de President van de Algemene Rekenkamer (CAD 2005-00101 M), de zogenaamde "31-maart-brief".

Commissarissen. Alvorens de concept-begrotingen vervolgens aan de minister worden voorgelegd, worden de marktpanels in de gelegenheid gesteld zich hierover te buigen. Zodoende worden de minister een aantal handvatten aangereikt om te kunnen volstaan met marginale toetsing van de begroting.

De overige zelfstandige organisaties kennen een gevarieerde structuur (specifieke structuur voor een specifieke situatie) die aansluit bij de taak die deze organisaties uitoefenen. Daarbij is waar mogelijk verantwoordelijkheid bij de sector neergelegd. Zo worden het Waarborgfonds en het Nederlands Bureau gefinancierd door de sector en bestaat het bestuur uit vertegenwoordigers van de sector. Gelet op deze aansturing bestaan op dit punt voldoende prikkels voor behoorlijk functioneren van deze organisaties en kan het toezicht door het departement meer incidenteel plaatsvinden. Het departement verwijst hierbij naar de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Waarborgfonds uit 2002. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat het er bij het Waarborgfonds goed uitziet.

2.2 Slagvaardigheid

De KVoT 2005 onderschrijft in het kader van slagvaardig toezicht een afgewogen interventiestrategie. Hieronder verstaat de KVoT 2005 dat een toezichthouder beschikt over de juiste interventiebevoegdheden, en hier – op maat – gebruik van maakt.

Het duidelijk definiëren en vastleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is een belangrijke voorwaarde voor goed uitvoeringstoezicht. In 2002 is besloten tot herziening van het toezicht op de financiële marktsector in Nederland. Het slot van deze herziening was erop gericht om de huidige wetgeving, die langs sectorale lijnen is ingericht (en een overlap aan regels kent), te vervangen door een functioneel ingericht wettelijk stelsel: de Wet op het financieel toezicht (Wft). Deze omvangrijke wetgevingsoperatie (met als eindresultaat de Wft) was noodzakelijk om de voordelen van het functionele model – een betere doeltreffendheid, marktgerichtheid en efficiëntie van het toezicht op de financiële marktsector – volledig te kunnen benutten.

Door deze hervorming is de wetstructuur verhelderd en het democratische gehalte van de regelgeving in de financiële sector vergroot. Het beleid ten aanzien van het toezicht op de financiële markten is thans voor zover nodig door de wetgever vastgelegd in een normstellend kader (wet, amvb, ministeriële regelingen); DNB en de AFM voeren het nalevingstoezicht binnen dat kader uit en hebben de bevoegdheid toebedeeld gekregen regels op technisch en organisatorisch terrein (terzake de uitvoering) te stellen. Dit schept duidelijkheid en beoogt bij te dragen aan de beperking van de administratieve lasten (en slagvaardig toezicht). Bij de invulling van hun bevoegdheden zullen de DNB en de AFM beleid voeren en in dat kader beleidsregels opstellen. Dit komt de helderheid van het nalevingstoezicht ten goede.

Het ministerie van Financiën acht maatwerk - ook in het kader van slagvaardig toezicht - van belang. Tijdens de herziening van het toezicht op de financiële marktsector is de relatie tussen de minister en de AFM en DNB reeds zoveel mogelijk aangepast aan de concept-Kaderwet ZBO's. Dit heeft geleid tot enkele verbeteringen op het terrein van de institutionele verhoudingen tussen de minister van Financiën en de AFM en DNB. Deze verbeteringen zijn in het wetsvoorstel Wet op het financieel toezicht opgenomen, waardoor de wijze waarop de AFM en DNB rekening en verantwoording moeten afleggen verhelderd is en de minister een duidelijk scala aan bevoegdheden ter beschikking staat. Een vernieuwing betreft bijvoorbeeld de bevoegdheid van de minister om toezichthouderregels in te trekken en te vervangen door eigen regels indien deze toezichthouderregels niet aan bepaalde eisen voldoen.

Los van het wettelijke instrumentarium beschikt de minister over informele sturingsmechanismen. In de praktijk vindt regelmatig overleg plaats op alle niveaus tussen het ministerie van Financiën en de AFM en de DNB. Deze reguliere contacten maken het mogelijk dat de minister van Financiën structureel de vinger aan de pols kan houden.

Hoewel de toezichtvisie voor de financiële marktsector in de Wft is neergelegd, ziet het departement aanleiding om voor de AFM en de DNB toezichtarrangementen op te stellen. In deze arrangementen zal onder meer worden uitgewerkt hoe het uitvoeringstoezicht in de praktijk concreet plaatsvindt. Het departement heeft het afgelopen jaar de basiselementen voor dergelijke toezichtarrangementen met

de AFM en de DNB besproken en zal ernaar streven deze arrangementen in de loop van 2007 af te ronden.

Zorgvuldige behandeling van klachten

Een ander aspect van selectief toezicht, zoals geïdentificeerd door de KVoT 2005, is gelegen in de zorgvuldige behandeling van klachten van burgers, bedrijven en instellingen. Hieronder wordt niet alleen worden begrepen de behandeling van klachten over het departement zelf, maar ook de behandeling van klachten over de onder het uitvoeringstoezicht van het departement vallende organisaties.

Klachten worden zelden (formeel) bij het departement ingediend. Wel ontvangt het departement signalen uit overlegstructuren met de markt. Deze signalen kunnen aanleiding vormen tot wijziging van beleid, informatieverzoeken, het doen van onderzoeken en dergelijke. In dit kader kan worden verwezen naar de roep vanuit de sector om de regelgevende bevoegdheid van de financiële toezichthouders te beperken. Het departement heeft dit signaal in het kader van de Wft opgepakt (zie hiervoor).

Voor zover klachten worden ingediend, ziet het ministerie van Financiën erop toe dat deze zorgvuldig worden behandeld dan wel worden doorverwezen naar de bevoegde (geschillen)instantie(s).

2.3 Professionaliteit

De KVoT 2005 pleit in het kader van professioneel toezicht voor een flexibele toezichthouder die haar professe (voortdurend) ontwikkelt aan de hand van actuele ontwikkelingen.

Het ministerie van Financiën hecht eraan dat haar toezicht professioneel is. Zij draagt er zorg voor dat haar kennis en vaardigheden 'up to date' zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkelingen op de financiële markten) en voldoende passend voor het adequaat uitoefenen van de toezichttaak. Hierbij neemt het departement - in lijn met de KVoT 2005 - in ogenschouw dat haar toezicht een aanvullende functie heeft op de zelfcontrole (governance) van de onder haar toezicht staande organisaties en op de horizontale verantwoording door deze organisaties.

Professioneel toezicht komt tot stand door het kennisniveau (door middel van opleidingen) op peil te houden. Daarnaast is het van belang open te staan voor externe ontwikkelingen die relevant zijn voor de onder toezicht staande sector of organisatie en hier – indien nodig – op in te spelen. Deze flexibiliteit van het departement uit zich onder meer in de uitwisseling van kennis en ervaring met de onder toezicht gestelden. Zo zijn de markttoezichthouders, marktpartijen en consumentenorganisaties op verscheidene momenten betrokken bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Hierdoor zijn de ervaring en wensen vanuit de toezichtpraktijk betrokken. Daarnaast voert de minister van Financiën, mede met het oog op wet- en regelgeving, op alle niveaus met grote regelmaat overleg met de AFM en DNB teneinde de huidige ontwikkelingen te bespreken.

Uiteraard richt het departement het uitvoeringstoezicht niet alleen in op basis van nationale ontwikkelingen, maar heeft het tevens oog voor de ontwikkelingen in Europa. Een dergelijke focus is - naar het oordeel van het departement - onder meer gelet op het toenemende belang van Europa en de grote mate van integratie van de financiële markten in Europa - zelfs onontbeerlijk.

Voorts wordt de professionaliteit van het departement - in lijn met de KVoT 2005 - mede vormgegeven door gebruikmaking van de ICT- en technologiemogelijkheden. Zo wordt in toenemende mate (consultatie van) beleid en regelgeving op de website van het departement geplaatst.

Los van de eisen die het departement aan het eigen uitvoeringstoezicht stelt, stelt het eisen aan het toezicht van de onder haar toezicht staande organisaties. Hiertoe heeft het verschillende (wettelijke) sturingsmechanismen die de professionaliteit van de zelfstandige organisaties beogen te waarborgen. Te denken valt aan de bevoegdheid van de minister om de leden van het bestuur en de Raad van Toezicht van de AFM te benoemen. In dat kader maakt de minister een belangenafweging, waarbij geschiktheid en professionaliteit van de voorgedragen leden een rol spelen.

2.4 Vooruitblik 2007

In 2007 zal het ministerie van Financiën onder meer een risicoanalyse uitvoeren ten aanzien van de CEA. Voorts zal het departement ervoor zorg dragen dat toezichtarrangementen voor de AFM en de DNB worden afgerond. De resultaten van deze twee concrete actiepunten zullen in de eindejaarsrapportage over 2007 worden meegenomen.

Ministerie van Justitie

1. Nalevingstoezicht

Nalevingstoezicht op het ministerie van Justitie is maatwerk. Dit betekent dat de nalevingstoezichthouders zelf invulling geven aan de manier waarop ze het toezicht uitoefenen. Op het gebied van nalevingstoezicht zijn bij het ministerie van Justitie zes organisaties actief:

1. Het College van Toezicht op de kansspelen (CvTK)³;
2. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP);
3. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB);
4. Het College van Toezicht op de Auteursrechten (CvTA);
5. Het Bureau Financieel Toezicht;
6. De Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart (IBB).

De nalevingstoezichthouders van Justitie zijn, op één na, zelfstandig bestuursorgaan. Alleen de Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart valt direct onder een DG, namelijk de Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding. Bij deze inspectie is de onafhankelijkheid echter organisatorisch gewaarborgd. De nalevingstoezichthouders dienen in de reguliere planning & controlcyclus te rapporteren over de wijze waarop zij hun toezicht uitoefenen.

Bij de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht II is hier dan ook op ingespeeld. De toezichthouders zijn in de jaarplanaanschrijving van 2007 gevraagd duidelijk te maken op welke wijze zij invulling geven aan de zes principes van goed toezicht. Hiervoor geven zij in de eerste plaats aan wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de principes van goed toezicht. In de tweede plaats geven zij aan welke acties er in 2007 genomen zullen worden om deze principes nog beter in hun toezicht te verwerken.

Door deze twee vragen aan de nalevingstoezichthouders te stellen binnen de planning & controlcyclus kunnen de zes principes van goed toezicht doeltreffend en doelmatig in het proces van toezicht houden verwerkt worden. Er hoeft namelijk geen aparte rapportage lijn opgezet te worden en de implementatie van de principes van goed toezicht is gewaarborgd in de acties van de planning & controlcyclus: Minder last, meer effect.

Hierna volgt de stand van zaken waaruit blijkt dat de nalevingstoezichthouders werken op basis van de principes van goed toezicht. Dit wordt aan de hand van sprekende voorbeelden geïllustreerd.

1.1 Selectiviteit

De nalevingstoezichthouders van Justitie geven aan dat zij hun toezicht selectief uitoefenen. Selectiviteit komt tot uitdrukking in het gebruik van risicoanalyses en in het gericht inzetten van de toezichtmedewerkers op bijvoorbeeld themaonderzoeken. Het begrip selectiviteit is in sommige gevallen echter lastig toepasbaar. De Commissie Gelijke Behandeling bijvoorbeeld, houdt toezicht op de naleving van de gelijke behandelingswetgeving. In de wet is vastgelegd dat een ieder die om een oordeel van de commissie vraagt, aanspraak heeft op een oordeel. Van selectiviteit bij de selectie van zaken kan dus geen sprake zijn. Selectiviteit bij de CGB komt echter wel tot uitdrukking in de keuze van de beleidsterreinen waar de CGB meer bekendheid wil verkrijgen om burgers op hun rechten te wijzen.

Selectiviteit betekent ook dat burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van regels en daarom ruimte moeten krijgen. De werkwijze van het CBP is hiervan een mooi voorbeeld. Het college bevordert gedragscodes waarin rechten van betrokkenen zijn opgenomen en de wijze waarop de branche zichzelf corrigeert. Voorbeelden hiervan zijn: gedragscodes voor financiële instellingen, handelsinformatiebureau's, particuliere recherchebureau's en gerechtsdeurwaarders. Voorwaarde hierbij is dat de branches zelf bereid zijn om deze codes op te stellen. Er is geen verplichting vanuit het CBP.

1.2 Slagvaardigheid

Bij slagvaardig toezicht draait het om middelen die de toezichthouder heeft om in te grijpen als misstanden geconstateerd worden. Voor de nalevingstoezichthouders geldt dat deze middelen

³ De Wet op de kansspelen wordt herzien, waarbij ook de positionering van het toezicht wordt herzien.

voornamelijk zijn vastgelegd in de wet (in het geval van de CGB, het CBP, het CvTK en het CvTA). De mogelijkheden die de toezichthouders hebben variëren van het opleggen van boetes tot het uitvoeren van aanvullend onderzoek. Dit is eind 2005 bijvoorbeeld bij de Stichting De ThuisKopie gebeurd, een auteursrechtenorganisatie waarop toezicht wordt gehouden door het College van Toezicht Auteursrechten. Daartoe was besloten naar aanleiding van klachten over deze stichting, op verzoek van de Minister van Justitie en omdat financiële rapportages van de stichting tot vragen leidden. Naar aanleiding van het onderzoek dat betrekking had op de werkzaamheden van de stichting heeft het College verschillende aanbevelingen aan de stichting gedaan ter verbetering van de situatie. Het CvTA heeft van de resultaten van het onderzoek verslag uitgebracht aan de Minister van Justitie die vervolgens de Stichting heeft opgedragen de aanbevelingen van het CvTA ten uitvoer te brengen.

Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft de mogelijkheid tot het geven van boetes bij het niet voldoen aan de Wbp-meldingsplicht. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om bestuursdwang toe te passen bij het niet naleven van onderdelen van de Wbp. In 2005 moest het CBP naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State de meldingsplichtonderzoeken opschorten. Om deze onderzoeken weer ter hand te kunnen nemen is reparatie van de Wbp noodzakelijk.

De nalevingstoezichthouders van Justitie zorgen dat hun optreden zichtbaar is door publicaties op hun websites. Hiervan gaat een preventieve werking uit naar andere organisaties waarover het toezicht uitstrekt.

Slagvaardigheid blijkt ook uit de manier waarop door toezichthouders wordt omgegaan met klachten van toezichtgenieters. Een mooi voorbeeld hiervan komt van de Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart. Naar aanleiding van klachten van personeel van luchtvaartmaatschappijen heeft deze inspectie een zogenaamd 'themaonderzoek' uitgevoerd naar het fouilleren van personeel.

1.3 Professionaliteit

Professioneel toezicht is een belangrijke pijler van het toezicht van Justitie. Professionaliteit blijkt uit de eisen die aan de medewerkers die toezicht houden worden gesteld. Professioneel toezicht leidt tot minder last en meer effect van het toezicht en is daarmee een basisvoorwaarde voor goed toezicht. De professionaliteit van de toezichthouders wordt binnen Justitie door de verschillende nalevingstoezichthouders anders ingevuld. Dit heeft te maken met de verschillende terreinen waarop ze toezicht houden. Inspecteurs van de Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart houden toezicht op de naleving van Europese luchtvaartrichtlijnen en worden dan ook vooral op dat gebied getraind. Recent zijn drie nieuwe inspecteurs aangenomen. Het streven is alle inspecteurs op te leiden op basis van de EU-auditors opleiding die wordt verzorgd door het Directoraat Generaal voor Transport en Energie van de Europese Commissie en de AVSEC-security opleiding van de European Civil Aviation Conference (gelieerd aan de VN-organisatie ICAO). Deze opleidingen leveren een certificering voor de inspecteurs die vervolgens op peil gehouden moet worden door reguliere deelname aan auditwerkzaamheden in de kwaliteitscontroleprogramma's van de EU en van de ECAC.

De professionaliteit van het toezicht bij het CvTK en het CvTA is onder meer gewaarborgd in de benoeming van leden van het College. Voor het CvTK geldt dat, hoewel het benoemingsbeleid (het profiel) van de leden van het CvTK niet formeel is vastgelegd, behoudens wat daarover is gezegd in de memorie van toelichting bij de instellingswet, het er in de praktijk op neerkomt dat vier van de leden afkomstig zijn van diverse maatschappelijke/politieke stromingen en dat drie leden over specifieke deskundigheid beschikken op onderscheidenlijk het terrein van de rechtshandhaving, informatie- en communicatietechnologie, evenals verslavingszorg.

1.4 Vooruitblik 2007

De nalevingstoezichthouders van Justitie hebben aangegeven dat er op verschillende terreinen verbeteringen in het toezicht vallen te verwachten. De principes van goed toezicht uit de Kaderstellende Visie op Toezicht II zijn daarbij het uitgangspunt. Hoewel blijkt dat Justitie grotendeels al voldoet aan de zes principes van goed toezicht, zijn er altijd verbeteringen mogelijk. Daar streven de nalevingstoezichthouders dan ook naar.

Zo heeft de IBB in haar jaarplan van 2007 opgenomen dat in 2007 gewerkt wordt aan een verbetering van de bestaande risicoanalyse. Op basis van deze risicoanalyse worden de themaonderzoeken bepaald die de IBB uit gaat voeren. Nu gebeurt dat nog veelal impliciet. Dit moet in 2007 meer expliciet gaan gebeuren.

2. Uitvoeringstoezicht

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Ook het uitvoeringstoezicht op het ministerie van Justitie is maatwerk. Dit betekent dat het toezicht standaard is belegd binnen de bestaande organisatie, onder verantwoordelijkheid van de betreffende directeur-generaal. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen eerstelijnstoezicht door de beleidsdirecties en het agentschap DJI en tweedelijnstoezicht door de Directie Financieel Economische Zaken. Binnen het ministerie is de Departementale Auditdienst belast met het toezicht op de opzet en werking van het systeem van toezicht, het zogenaamde metatoezicht. Ten behoeve van het uitvoeren van financieel-economisch toezicht zijn door DFEZ kaders en richtlijnen opgesteld voor onder meer toezichtarrangementen, risicoanalyse, controle- en informatieprotocollen en accountantsverklaring.

Het uitvoeringstoezicht van Justitie op RWT's is in 2005 onderzocht door de Algemene Rekenkamer. In haar rapportage RWT 5 concludeert de Rekenkamer dat het toezicht "thans voldoet aan de daaraan te stellen eisen".

Bij de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht II is hierop ingespeeld. Uitgangspunt is het bestaande systeem van toezicht. Daarbinnen zijn de toezichthouders in de jaarplanaanschrijving 2006 gevraagd duidelijk te maken op welke wijze zij invulling geven aan de drie nieuwe principes van goed toezicht. Hiervoor geven zij in de eerste plaats aan wat de huidige stand van zaken is ten aanzien van de principes van goed toezicht. In de tweede plaats geven zij aan welke acties er in 2007 genomen zullen worden om deze principes nog beter in hun toezicht te verwerken.

Bij het uitvoeringstoezicht gaat het om het toezicht door de volgende toezichthouders:

1. Dienst Justitiële Inrichtingen (op de particuliere jeugd- en TBS-inrichtingen)
2. Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DIRR);
3. Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ);
4. Directie Sanctie- en Preventie (DSP);
5. Directie Vreemdelingenbeleid (DVB);
6. Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt).

Het gaat dus om vier beleidsdirecties, het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt). Deze inspectie houdt namens de Minister van Justitie toezicht op de sanctietoepassing in Nederland, dat wil zeggen de justitiële inrichtingen en de landelijke diensten van DJI en de reclassering. De taak van deze toezichthouder is nadrukkelijk breder dan die van de andere uitvoeringstoezichthouders. De ISt houdt toezicht op 'de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten bejegening en beveiliging en het daaraan gerelateerde beleid'. Deels voert deze inspectie ook nalevingstoezicht uit.⁴

Voor de beleidsdirecties geldt dat het uitvoeringstoezicht is ingebed in de planning & controlcyclus, voor zover de ZBO's en/of RWT's door het ministerie van Justitie gefinancierd worden. De door het ministerie bekostigde organisaties krijgen de ruimte voor het uitvoeren van de hun opgedragen taak. Justitie beperkt het toezicht tot de gemaakte afspraken over product, kwaliteit en prijs, conform de VBTB-systematiek. Aanvullend toezicht vindt alleen plaats als een risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. Met behulp van risicomanagement wordt de ministeriële verantwoordelijkheid gewaarborgd.

2.1 Selectiviteit

Selectiviteit is het principe waarin Justitie de laatste jaren sterk is ontwikkeld. Al bij de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht II zijn risicoanalyses gepresenteerd binnen de toezichtarrangementen met zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Deze risicoanalyses hebben de ministeriële verantwoordelijkheid als focus. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen risico's, kosten en baten.

De belangrijkste risico's worden opgenomen in de jaarplannen van de uitvoeringsinstelling. Zo heeft de DJI voor 2006 de volgende risico's gedefinieerd voor de particuliere Jeugdinrichtingen: a) onbekendheid met de effectiviteit van programma's; b) doorvertaling financiële taakstellingen; c) continuïteit particuliere organisaties; d) kartelvorming particuliere organisaties. Aan deze onderwerpen wordt extra aandacht besteedt in de planning & controlcyclus van 2006.

⁴ Naast de ISt zijn ook de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Gezondheidszorg actief binnen het domein sanctietoepassing. Deze inspecties vallen onder verantwoordelijkheid van het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en worden derhalve niet in de Justitiebijdrage behandeld.

Voor de TBS-inrichtingen is ook een risicoanalyse opgesteld. Hieruit komen de volgende risico's naar voren: 1) recidive, 2) individuele beslissingen, 3) kernproduct veiligheid onvoldoende geoperationaliseerd, 3) grote kwaliteitsverschillen in behandeling, 4) ontevredenheid slachtoffers over TBS-beleid, 5) incidenten (in het kader van proefverlof), 6) onvoldoende capaciteit.

Een ander voorbeeld van goed toegepast risicomanagement is het toezicht van de DSP op de reclasseringsorganisaties (3RO). Ieder jaar (sinds 2005) wordt aan de 3RO gevraagd om in hun jaarplan voor jaar t+1 op te nemen wat zij als risico's zien en daarover worden in aparte bijeenkomsten met 3RO en DSP gezamenlijk afspraken gemaakt. Het specifieke maatwerk in toezicht blijkt dan bijvoorbeeld uit het feit dat door de DSP bij de Stichting Reclassering Nederland (SRN) toezicht wordt gehouden op het Meerjarenverbeterplan.

De DIRR heeft bijvoorbeeld een toezichtarrangement vastgesteld met het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Het toezichtarrangement is opgesteld op basis van de uitgevoerde risicoanalyse. Daarmee wordt het toezicht geconcentreerd ingezet op het voor deze organisatie vastgestelde risicoprofiel.

De ISt is selectief in haar toezicht door waar mogelijk gebruik te maken van de resultaten van door anderen uitgeoefend toezicht. Daarbij zal de ISt een complementaire rol vervullen ten opzichte van andere toezichthouders: zij zal niet overnemen wat nu door anderen wordt gedaan. Dat geldt ook voor bepaalde werkzaamheden van 'niet-toezichthouders', zoals integriteitsonderzoeken die door DJI zelf worden verricht.

Daarnaast blijkt de selectiviteit van het door de ISt uitgeoefende toezicht uit de totstandkoming van het jaarplan. In 2006 is het Inspectiejaarplan op basis van risicoanalyse tot stand gekomen.

2.2 Slagvaardigheid

De slagvaardigheid van het uitvoeringstoezicht verloopt altijd binnen de hiërarchische lijn van het ministerie van Justitie. Het uitvoeringstoezicht wordt immers uitgevoerd in opdracht van de minister van Justitie. Er zijn echter wel accentverschillen in de manier waarop interventies plaats kunnen vinden. Zo wordt interventie in een aantal gevallen bemoeilijkt omdat de uitvoeringsorganisaties onafhankelijk van de minister dienen te kunnen opereren (in het geval van het College Bescherming Persoonsgegevens en de Commissie Gelijke Behandeling).

Ondanks deze accentverschillen laten de uitvoeringstoezichthouders van Justitie zien dat zij slagvaardig te werk (kunnen) gaan.

De DJJ heeft een interventiestrategie waaruit blijkt dat aan interventie een grondige afweging voorafgaat die de vorm van de interventie bepaalt. De gronden op basis waarvan een interventie plaats kan vinden zijn beschreven:

1. Interventie, al dan niet in de vorm van een sanctie, kan alleen plaatsvinden op redelijke gronden. Concreet kan daarbij gedacht worden aan (voorgenomen) handelingen van een gesubsidieerde instelling die:

- a. In strijd zijn met wettelijke bepalingen of gestelde subsidievoorwaarden;
- b. Niet stroken met het beleid van het kabinet of, meer specifiek, van Justitie (voor zover Justitie hier conform wet- en regelgeving bevoegd is);
- c. Onvoldoende of niet solide financieel zijn afgedekt;
- d. Die leiden of hebben geleid tot een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen.

2. Bij interventie zal het ministerie gemotiveerd aangeven wat de aard is van de bemoeienis:

- a. Een verzoek tot heroverweging;
- b. Gedeeltelijke goedkeuring;
- c. Onthouden van goedkeuring.

Belangrijk bij een interventie is dat steeds wordt afgewogen op welke wijze een zo effectief mogelijke interventie kan plaatsvinden. Van belang voor deze afweging is de ernst van de geconstateerde tekortkoming, het risico voor herhaling en de mate van verwijtbaarheid.

In het verleden heeft de DJJ op grond van de genoemde afweging gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te interveniëren, bijvoorbeeld door de bevoorschotting van de subsidieverlening op te schorten of door een bijdrage aan een reorganisatie afhankelijk te stellen van personele en bestuurlijke ingrepen.

De DIRR heeft bij het uitvoeringstoezicht op de Raden voor de Rechtsbijstand (RRB's) een interventiestrategie die onderdeel is van de administratieve organisatie. Interventiestrategie is daar een onderdeel van, namelijk

- de wijze rapporteren van toezichtbevindingen;
- dossiervorming;
- de opname van bevindingen in de subsidiebrief.

Daarnaast gelden richting de Raden voor Rechtsbijstand wettelijke sanctiemogelijkheden als:

- ontslag bestuursleden (zie artikel 5 en artikel 9 lid 4 WRb);
- toezicht op bedrijfsvoering en/of beheer, inclusief de sanctiemogelijkheden als bedrijfsvoering en/of beheer niet wordt uitgevoerd overeenkomstig de daaraan verbonden eisen en wensen (artikel 42 eerste lid WRb jo artikel 9 subsidiebesluit raden voor rechtsbijstand);
- (onthouding van) goedkeuring van het jaarplan (artikel 7 WRb).

2.3 Professionaliteit

Professionaliteit heeft betrekking op drie aspecten: toezichthouders, toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep van toezichthouders. Binnen Justitie wordt aan deze drie niveaus aandacht besteed. Medewerkers van Justitie participeren in Vide, de beroepsgroep voor toezichthouders. De toezichthoudende organisaties vullen professioneel toezicht ieder op een eigen manier in, maar zichtbaar is dat elke organisatie werkt met toezichtsarrangementen en dat de toezichtsvisie van Justitie breed wordt gedragen door de uitvoeringstoezichthouders.

De DIRR heeft ten aanzien van elk van de taakorganisaties een account, één loket. De taakorganisaties (de toezichtgenieters) kunnen bij dit account terecht voor alle vragen over toezicht en worden via dit account ingelicht over ontwikkelingen die spelen op het gebied van toezicht. Tussen accounts van vergelijkbare organisaties is een samenwerkingsverband. Daarmee is ook sprake van onderlinge toetsing.

Op het niveau van de toezichthouders wordt aandacht geschonken aan de competenties en vaardigheden van medewerkers. Het gaat dan om competenties op het gebied van risicomanagement, prioriteiten stellen, flexibiliteit en integriteit. Bij de DJJ zijn deze competenties opgenomen in de functieprofielen van de medewerkers die het uitvoeringstoezicht uitoefenen. Via functioneringsgesprekken wordt gevolgd of de medewerkers (blijven) voldoen aan alle competenties die in het functieprofiel worden genoemd.

De professionaliteit komt bij de ISt tot uitdrukking in haar werkwijze en beroepscode, en in het formuleren van toezicht- en toetsingskaders. De ISt blijft kennis van en vaardigheden in het toezicht houden, kennis van de toezichtdomeinen, de sanctietoepassing, de organisatorische ontwikkelingen binnen de justitiële inrichtingen en de reclasseringsorganisaties, verder ontwikkelen. In internationaal perspectief onderhoudt de ISt contact met 'The Inspectorate of Prisons for England and Wales' gericht op uitwisseling van kennis en ervaring.

2.4 Vooruitblik 2007

Het uitvoeringstoezicht is binnen Justitie voortdurend in ontwikkeling. In 2007 zullen verschillende acties worden ondernomen. Deels lopen deze acties gewoon vanuit het verleden door maar wordt daarin nu ook expliciet aandacht besteed aan de zes principes van goed toezicht uit de Kaderstellende Visie op Toezicht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de DVB met haar toezicht op het COA. Daar staat een vernieuwde instellingswet op stapel waarin de principes van goed toezicht worden verankerd. Een belangrijke stap daarbij is de aanstelling van een Raad van Toezicht door de Minister.

Andere directies hebben, zoals al eerder aangegeven, in hun jaarplannen aangegeven welke acties in de P&C-cyclus worden ondernomen. De DSP formuleert in haar jaarplan voor 2007 een aantal managementafspraken:

- Slagvaardig toezicht (handhaving) sanctiebeleid invullen conform de 'interventiepyramide'.
- Samenwerkend toezicht de mogelijkheden van single-information nader onderzoeken. Daarnaast het onderzoek door de verschillende actoren intern integreren in een DSP-onderzoeksoverzicht, onder andere om dubbelingen te voorkomen.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

1 Nalevingstoezicht

Deze rapportage heeft betrekking op het nalevingstoezicht bij het Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, uitgevoerd door vier inspecties: De Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektenkundige Dienst, de Voedsel en Waren Autoriteit en de Dienst Regelingen.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit richt zijn handhavingsbeleidsproces in volgens het concept programmatisch handhaven. Dat is een planmatige methode, waarbij handhavingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Daarbij is handhaving een integraal onderdeel van het reguliere beleidsproces. Programmatisch handhaven is handhavingsbeleid voeren, integraal, cyclisch en transparant, gebaseerd op risicobeheersing en slim interveniëren. Daarbij wordt nagegaan welke nalevingsniveaus noodzakelijk zijn om de beleidsdoelen te bereiken en welke instrumenten daarvoor het best kunnen worden ingezet. Handhaving is gericht op het bereiken van vooraf vastgestelde targets. De handhavingsinzet wordt bepaald op grond van risicoanalyses en prioriteitenstelling. Vervolgens worden de handhavingsresultaten gemonitord en geëvalueerd en wordt bekeken of de noodzakelijke nalevingsniveaus ook daadwerkelijk zijn bereikt. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie wordt het handhavingsbeleid zo nodig herzien en de interventiestrategie aangepast.

1.1 Selectiviteit

Eigen verantwoordelijkheid

Het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen is één van de kernpunten van de nota Kiezen voor landbouw en in lijn met de bedrijfsfilosofie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit "Niet zorgen voor, maar zorgen dat". Dat houdt in dat de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voorop komt te staan. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit geeft daar invulling aan door het opzetten van kwaliteitssystemen en keurmerken te faciliteren. De belangrijkste randvoorwaarde hierbij is wel dat de doelstellingen van het beleid worden geborgd, met name wanneer het om EU-doelstellingen gaat, en dat het kwaliteitssysteem ten minste het zelfde beschermingsniveau biedt als nalevings toezicht door de overheid. Zo worden in het Beleidskader toezicht op controle (2005) de mogelijkheden geschetst en voorwaarden neergelegd waaronder toepassing van het instrument toezicht op controle mogelijk wordt geacht. Het bedrijfsleven pakt zijn eigen verantwoordelijkheid op voor het voldoen aan wettelijke normen en ontwikkelt daartoe ook controlesystemen, met als gevolg minder overheidstoezicht. De overheid kan haar controles hierop afstemmen door toezicht op deze systemen van het bedrijfsleven uit te oefenen en daarmee efficiencywinst te boeken.

Voorbeelden

In roodvlees-slachterijen worden de *post mortem* keuringswerkzaamheden nu uitgevoerd door de private Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector onder toezicht van de Voedsel en Waren Autoriteit.

De Plantenziektenkundige Dienst is momenteel aan het reorganiseren. Hierbij gaan de fytosanitaire inspectietaken van de Plantenziektenkundige Dienst over naar de keuringsdiensten van het bedrijfsleven.

Risicoanalyse

Om een hoog nalevingsniveau van wet- en regelgeving te bereiken, moet de schaarse handhavingscapaciteit effectief en doelmatig worden ingezet. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil dat realiseren langs de weg van risicoanalyses en prioritering. Dat gebeurt in het kader van programmatisch handhaven. Daarbij wordt de gehele cyclus van beleidsvoorbereiding tot uitvoering van wet- en regelgeving in aanmerking genomen en worden de nalevingsniveaus nauwlettend gemonitord en in de tijd gevolgd. In lijn met de ambitie van het kabinet, zoals verwoord in de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 22 februari 2005 (TK 2004/05, 29 800

VI, nr. 111, blz. 5), streeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ernaar zijn handhavingsbeleidsproces in 2007 op alle beleidsterreinen transparant, cyclisch en integraal te hebben ingericht.

1.2 Slagvaardigheid

Bij de Algemene Inspectiedienst worden meldingen afgehandeld door de meldkamer. De wijze van afhandeling loopt via vastgestelde protocollen die, afhankelijk van het vakgebied waarop de melding betrekking heeft, onderling kunnen verschillen. Vast onderdeel daarbij is het opvragen van relevante gegevens en het doorgeven van de melding aan het verantwoordelijke inspectieonderdeel. Per melding wordt beoordeeld of een nader onderzoek moet worden ingesteld.

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft een meldingsregeling voor de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, zoals speelgoed, textiel, huishoudelijke artikelen, attractietoestellen en cosmetica. Consumenten en bedrijven kunnen 24 uur per dag via een gratis telefoonnummer 0800-0488 (de Warenklachtenlijn) bij de VWA meldingen doen. Bedrijven zijn zelfs verplicht, op basis van regelgeving om zo snel mogelijk schadelijke en gevaarlijke producten te melden. Consumenten kunnen dit ook online doen via www.vwa.nl. Wie een melding doet krijgt daarvan een schriftelijke bevestiging. De melding moet in principe binnen 6 weken afgehandeld zijn. Degene die de melding doet ontvangt een schriftelijk bericht over de uitslag. De VWA behandelt meldingen zorgvuldig en objectief en houdt zich daarbij aan de regels die door de centrale overheid zijn vastgesteld. Meldingen maken onderdeel uit van de programmering van de handhaving bij de VWA om te bepalen waar inspecties ingezet kunnen worden voor een optimaal resultaat. Ook worden meldingen gebruikt voor het opzetten van speciale handhavings- of onderzoeksprojecten op basis van gesignaleerde trends. De Plantenziektenkundige Dienst en Dienst Regelingen hebben geen eigen meldkamer en geleiden meldingen door naar Algemene Inspectiedienst of de Voedsel en Waren Autoriteit, die vervolgens bezien welke acties of maatregelen aangewezen zijn.

1.3 Professionaliteit

Opleidingen

Alle inspecties van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit beschikken over een professioneel team waarmee zij hun handhavingstaken naar behoren kunnen vervullen en voorzien in de her- en bijscholing van hun medewerkers op het gebied van kennis, houding en vaardigheden.

De Algemene Inspectiedienst heeft een eigen opleidings- en examentraject voor zowel de basisopleiding als voor de permanente her- en bijscholing (PHB). Beide zijn goedgekeurd door het ministerie van Justitie. Voornoemd opleidingstraject bestaat uit drie getrapte lagen: een algemeen juridisch deel (algemene wetskennis, bepaalde opsporings vaardigheden, verhoortechniek, proces-verbaal); een technisch juridisch deel, waar de controleur de nodige vakkennis op het gebied van zijn werkterrein verkrijgt; en ten slotte een PHB-traject. De basisopleiding dient ter verkrijging van de opsporingsbevoegdheden, de PHB voor het behoud van deze bevoegdheden. De PHB kent een permanent karakter in de vorm van modulen. De opsporingsambtenaar is, meer dan voorheen, zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van de algemeen juridische kennis.

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft een uitvoerig opleidingsprogramma voor alle medewerkers op het moment dat zij in dienst treden. Zo is er een basisopleiding voor officiële dierenartsen en wordt de basisopleiding Buitengewoon Opsporingsambtenaar aangeboden. Medewerkers worden aanvullend geschoold in opleidingen tot onder meer dierziektedeskundige. Verder worden er sectorspecifieke opleidingen gegeven, alsmede opleidingen gericht op de veranderende regelgeving. Een deel van de bedrijfsopleidingen wordt intern verzorgd. Het grootste deel wordt echter extern ingekocht, ook omdat de VWA wil dat haar medewerkers actuele, wetenschappelijk verantwoorde kennis en vaardigheden opdoen.

ICT-gebruik

Alle inspecties van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit maken gebruik van ICT-mogelijkheden bij hun analyse- en selectie, zoals het Datawarehouse dat bij Dienst Regelingen in gebruik is, bij de registratie van bedrijven, dossierbeheer, het uitvoeren van controlewerkzaamheden, de samenwerking met andere diensten, het doen van meldingen en voor de interne en externe informatievoorziening, zoals het Import Veterinair On line (IVO), dat de Voedsel en Waren Autoriteit heeft opgezet.

De Algemene Inspectiedienst gebruikt voor haar controle- en opsporingswerkzaamheden al ruim zes jaar een generieke applicatie met de naam 'SPIN'. SPIN biedt inzicht en transparantie omtrent de voortgang, inhoud en afdoening van de controle-, verificatie- en opsporingswerkzaamheden. Sinds 2003 is de Algemene Inspectiedienst bezig om 'mobiele' werkplekken (in de auto, in de stal, in de wei,

aan de 'keukentafel' bij de agrariër) in te richten. Hiertoe worden de controleurs uitgerust met tablet PC's. Daarmee kunnen zij vanaf iedere plek informatie opvragen over zaken die zij aantreffen en de geconstateerde bevindingen direct en ter plekke registreren en doorgeven. Vanaf de mobiele werkplek kan het verslag direct na afloop van de controle worden gefaxed of gemaild naar de gecontroleerde. Sinds 1 januari 2006 heeft de Algemene Inspectiedienst het 'digitaal dossier' in gebruik, dat momenteel wordt ingezet in het vakgebied Mest.

De Voedsel en Waren Autoriteit is erin geslaagd om, ter uitvoering van de Europese hygiëne-eisen, zonder extra administratieve lasten een groot aantal bedrijven te registreren door gebruik te maken van bestaande gegevensbestanden bij brancheorganisaties, productschappen en rijksinstanties. De Plantenziektenkundige Dienst gebruikt CLIENT-import, een systeem waarbij importzendingen elektronisch kunnen worden aangemeld. Behalve operationele voordelen geeft het programma uitvoering aan de reduced checks die uit de fytorichtlijn voortvloeien. CLIENT geeft aan of en welke inspectie moet worden uitgevoerd. Een exportapplicatie van CLIENT is in ontwikkeling. Daarnaast is 'PDA' in gebruik; dat is een handsysteem waarmee inspecteurs de inspecties kunnen bijhouden en vrijgeven.

2 Uitvoeringstoezicht

Deze rapportage heeft betrekking op het uitvoeringstoezicht bij LNV uitgevoerd door Bureau Bestuursraad, eenheid Rijkstoezicht. Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onderhoudt een aansturingsrelatie met een dertigtal zelfstandige organisaties. Het doel van uitvoeringstoezicht is het borgen van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering van publieke taken door externe organisaties. Door het uitvoeren van toezicht kunnen problemen gesignaleerd worden, kan tijdig worden bijgestuurd en kan eventueel door de minister worden geïntervenieerd. Op deze wijze draagt toezicht bij aan het behalen van de gestelde beleidsdoelen.

De aansturing en beheersing van de zelfstandige organisaties wordt uitgevoerd door de beleidsdirecties. Het toezicht op 1) de aansturingsrelaties en 2) de uitvoering van de publieke taken door deze zelfstandige organisaties is belegd bij de onafhankelijke eenheid Rijkstoezicht, die direct onder de secretaris-generaal bij Bureau Bestuursraad is geplaatst. Hiermee worden de onafhankelijkheid van het uitvoeringstoezicht en de functiescheiding tussen beleid en toezicht bij LNV gewaarborgd.

2.1 Selectiviteit

Minder toezicht vanwege de interne governance

Diversiteit is een belangrijk kenmerk van het veld van zelfstandige organisaties bij LNV. Het veld loopt uiteen van grote organisaties als Staatsbosbeheer en SKAL tot kleinere organisaties als de Raad voor Plantenrassen. De organisaties verschillen in hoge mate van elkaar in historie, management, organisatiegrootte en type publieke taken. Voor de agrarische onderwijsinstellingen, die een belangrijk deel uitmaken van de publieke bestedingen via externe organisaties, geldt dat deze onder de onderwijswetgeving vallen. Maatwerk is dus een vereiste, zowel in de aansturing als het toezicht. Voor het bepalen van de intensiteit van het toezicht, voert Rijkstoezicht per organisatie een risicoanalyse uit op het punt van bedrijfsvoering en taakuitvoering. Daarbij wordt gekeken naar het intern toezicht, kwaliteitssystemen en (horizontale) verantwoordingsinformatie. Deze aspecten, ook wel interne governance genoemd, zijn mede bepalend voor de intensiteit en de inhoud van het toezicht. De toezichtactiviteiten (inhoud en intensiteit) worden vastgelegd in een toezichtplan per externe organisatie.

Voorbeelden

De plantkundige keuringsinstellingen (NAK, Naktuinbouw, BKD, KCB) zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). De rapporten van de RvA worden gebruikt als input voor de risicoanalyse – voor het risicogebied bedrijfsvoering en kwaliteit van de taakuitvoering – waarmee de intensiteit van het toezicht wordt bepaald. Door de accreditatie kan het Rijkstoezicht zich tot metaniveau beperken.

Staatsbosbeheer heeft een vorm van intern toezicht door de aanwezigheid van een Raad van Toezicht en een Raad voor Advies. Verder is Staatsbosbeheer een goed voorbeeld van horizontale verantwoording door haar deelname aan de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, waarin zelfstandige bestuursorganen hebben afgesproken dat ze zich, naast het afleggen van verantwoording aan de minister, ook willen verantwoorden aan klanten en samenleving over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening. Rijkstoezicht weegt de aanwezigheid van deze verantwoordingsvormen en de informatie hieruit mee in haar risicoanalyse (zie volgende blok).

Om een coherent beleid te vormen ten aanzien van het gebruik van informatie van Raden van Toezicht, heeft de eenheid Rijkstoezicht een onderzoek laten uitvoeren naar deze vorm van intern toezicht bij de zelfstandige organisaties in het LNV-veld. In dit rapport wordt dieper ingegaan op de werking van Raden van Toezicht en aanbevelingen gedaan ten aanzien van de omgang van het ministerie met de aanwezigheid van deze raden. In 2006 worden de conclusies van dit rapport besproken door de aansturende beleidsdirecties en de toezichthouders.

Risicoanalyse

Zoals hiervoor gemeld voert de toezichthouder, de eenheid Rijkstoezicht, jaarlijks een risicoanalyse per zelfstandige organisatie uit. De risicoanalyses worden afgestemd met de aansturende beleidsdirecties. De resultaten van deze risicoanalyses bepalen de intensiteit van het toezicht op de organisaties en de prioriteitenstelling van het werkprogramma van Rijkstoezicht. Dit zorgt er voor dat daar toezicht wordt gehouden waar de risico's het grootst zijn. Door op deze wijze prioritering in het toezichtwerk aan te brengen kan Rijkstoezicht met de beperkt beschikbare capaciteit op een efficiënte wijze het toezicht op de externe organisaties uitvoeren.

De risicoanalyse is opgebouwd uit drie risicogebieden: bedrijfsvoering en taakuitvoering; politiek en omgeving; en sturingsrelatie. Ieder risicogebied heeft verschillende aspecten. Het resultaat van de risicoanalyse is een gewogen gemiddelde van deze aspecten.

Bij het aspect bedrijfsvoering en taakuitvoering wordt onder andere gekeken naar het tariefbeleid, kwaliteit en inhoud verantwoording, interne governance, kwaliteitssystemen en personeelsontwikkeling. Ook wordt gekeken naar de scheiding in administratie en verantwoording tussen publieke en private taken. Enkele RWT's in het veld van LNV voeren zowel taken uit voor de minister als voor de markt. Deze taken dienen strikt gescheiden te zijn. Dit thema neemt Rijkstoezicht in 2007 als onderwerp voor een extern onderzoek.

Voorbeelden

De fyto-sanitaire inspectietaken van de LNV baten lasten dienst de Plantenziektenkundige Dienst (PD) gaan over naar de keuringsdiensten van het bedrijfsleven. De streefdatum waarop dit moet zijn gerealiseerd is 1 januari 2007. Deze verandering, een resultaat van het project Plantkeur, past bij de werkwijze 'van zorgen voor naar zorgen dat' van LNV. Ten algemene werken veranderingen van deze aard door in de risicoanalyses voor het bepalen van de intensiteit van het uitvoeringstoezicht.

Op basis van de risicoanalyses kan ook worden geconcludeerd om het uitvoeringstoezicht soberder vorm te geven. De volgende voorbeelden zijn korte beschrijvingen van de belangrijkste redenen waarom Rijkstoezicht in 2005 en 2006 een lage intensiteit aan het toezicht op de organisaties toekende.

2.2 Slagvaardigheid

De bevoegdheden van de minister zijn vastgelegd in (instellings)wetten, regelingen en statuten. De minister wordt geadviseerd door de beleidsdirecties en Rijkstoezicht over het gebruik van deze bevoegdheden. Maatregelen (interventies) worden uitgevoerd door de minister, vaak via de Bestuursraad of de aansturende beleidsdirectie.

De onafhankelijke eenheid Rijkstoezicht heeft de mogelijkheid gebruik te maken van een directe rapportagelijijn naar de minister. Rijkstoezicht heeft daarnaast een scala aan harde en zachte middelen om de bevindingen van het toezicht te communiceren.

Het interventiebeleid is gebaseerd op de gedachte dat door een goede samenhang tussen aansturing, beheersing en toezicht binnen het departement enerzijds en een nauwkeurige afstemming met de externe organisaties anderzijds, misstanden, in de aansturingsrelatie en bij de externe organisaties

zelf, voorkomen kunnen worden. In het najaar van 2006 en begin 2007 wordt het interventiebeleid verder ontwikkeld. Hierin ligt de focus bij de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de aansturende beleidsdirecties en de toezichthouder. Ook de volledigheid en toereikendheid van het scala aan mogelijkheden tot interveniëren door de minister worden hierin meegenomen.

2.3 Professionaliteit

De professionaliteit van Rijkstoezicht wordt bepaald door verschillende aspecten: ontwikkeling van vaardigheden en deskundigheid toezichthouder, een toereikend instrumentarium, en de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem.

Bureau Bestuursraad, waarvan de eenheid Rijkstoezicht deel van uitmaakt, hanteert competentie management. Er zijn competentieprofielen ontwikkeld voor alle functionarissen. Op basis van deze profielen worden opleidingsprogramma's samengesteld. De opleidingen zijn gericht op theorie en ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden. Daarnaast is er een systeem van learning & coaching on the job.

De toezichthouder moet kennis hebben van toezicht, affiniteit met systeemtoezicht, zich onafhankelijk kunnen opstellen, beschikken over excellente communicatieve vaardigheden en is scherp analytisch ingesteld.

Deze kenmerken van de toezichthouder moeten leiden tot een kwalitatief hoogwaardig professioneel oordeel (professional judgement). De objectivering van dit oordeel wordt gewaarborgd door het instrumentarium dat Rijkstoezicht hanteert. De 'LNV visie op uitvoeringstoezicht' representeert de gezamenlijke denkbeelden van de toezichthouders over onder andere het hoe en waarom van toezicht. De risicoanalyse verschaft op een gelijke manier inzicht in de verschillende risico's bij verschillende organisaties.

Rijkstoezicht hanteert een eigen kwaliteitssysteem. Dit zijn alle maatregelen, werkafspraken en standaarden die de toezichthouders hanteren, waaronder onder andere een gestandaardiseerde werkwijze (bijvoorbeeld standaard proces, standaard dossierindeling), toetsing door collegae, review van dossiers, hoor en wederhoor en regelmatige afstemming met de Auditdienst en Directie Financieel-economische Zaken.

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Het ministerie van OC&W kent toezichthouders voor de sector Onderwijs, de sector Cultuur en de sector Media.

In de sector Onderwijs zijn de volgende toezichthouders actief:

- De Inspectie van het Onderwijs: de Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs, toetst of regels worden nageleefd en valt organisatorisch onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- NVAO: de Nederlands Vlaams Accreditatie Organisatie is een zelfstandig bestuursorgaan en beoordeelt de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. De NVAO beoordeelt opleidingen en verleent geaccrediteerde opleidingen een keurmerk;
- KCE: Het Kwaliteitscentrum Examinering is een stichting en oefent toezicht uit op de kwaliteit van de examinering van BVE-instellingen (en is daarmee uiteraard geen inspectie);
- CFI: CFI heeft een afgeleide toezichthoudende rol doordat het de verantwoordingen van instellingen met de bijbehorende accountantsverklaring behandelt en waar nodig corrigerend optreedt.

In de sector Cultureel Erfgoed waakt de Erfgoedinspectie over het behoud van het Nederlandse erfgoed. De Erfgoedinspectie ziet erop toe dat de regels worden nageleefd en stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer van het erfgoed. De Erfgoedinspectie valt organisatorisch onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In de mediasector ziet het Commissariaat voor de Media erop toe dat de bepalingen uit de Mediawet worden nageleefd. Het commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan.

De sector wetenschap kent (naast de Auditdienst) geen onafhankelijke toezichthouder. Hetzelfde geldt voor de producerende instellingen in de cultuursector. De regelgeving in deze sectoren beperkt zich tot rechtmatige besteding van subsidies. De subsidiebeschikkingen bevatten de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend. De beleidsdirecties van het departement zien toe op de naleving van deze voorwaarden.

De departementale Auditdienst (AD) fungeert voor alle sectoren als een toezichthouder. De AD let vooral op de financiële rechtmatigheid van de uitgaven van het departement en de rechtmatige besteding door de instellingen.

Deze voortgangsrapportage van OCW richt zich vooral op de ontwikkelingen in het uitvoeringstoezicht op de scholen, vanwege de invoering van de governance en andere actuele ontwikkelingen. Maar ook de ontwikkelingen in het nalevingstoezicht (vooral de cultuursector) komen aan bod, en worden apart genoemd.

Algemeen beeld van het toezicht en toezichtbeleid bij OCW

Het afgelopen jaar is bij OCW gewerkt aan de uitgangspunten voor het te voeren toezicht- en handhavingbeleid voor de komende jaren 2007-2011. De uitgangspunten beslaan het gehele OCW terrein: niet alleen onderwijs, ook cultuur en wetenschap. Dit is gebeurd in samenwerking met de beleidsdirecties en de toezichthouders van OCW. Ook heeft intensieve afstemming plaatsgevonden met koepelorganisaties en andere departementen.

Dit heeft geleid tot de nota 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht', die in september 2006 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Directe aanleiding voor het opstellen van deze uitgangspunten is het uitbrengen in 2005 van de nieuwe rijksbrede Kaderstellende Visie op Toezicht, met de titel 'Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht'⁵. In het kabinet is afgesproken dat ieder departement vanuit deze visie een toezichtvisie ontwerpt voor de eigen sector. Andere belangrijke aanleiding vormde het voornemen van OCW zijn sturingsfilosofie voor de verschillende

⁵ Kamerstuk, Vergaderjaar 2005-2006, 27 831, nr. 15

onderwijssectoren ingrijpend te veranderen. Onder de noemer good governance worden een nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel ontwikkeld.

In de cultuursector worden de werkzaamheden vooral toegespitst op de voorbereiding van de visitatiesystematiek en het realiseren van slagvaardiger cultuurfondsen, zoals opgenomen in de nota 'Verschil maken'. Daarnaast wordt gewerkt aan het stimuleren van de governance in het Cultuurnota stelsel (met mogelijk de introductie van een code).

Prioriteiten in het toezichtbeleid van OCW

Een belangrijk beleidsdoel bij OCW is door samenwerking van inspecties meer effectiviteit te bereiken en bij te dragen aan het kabinetstreven de lasten van onder toezicht staanden te verminderen. Samenwerking vindt zowel plaats door OCW toezichthouders onderling als die met externe inspecties. De vormen van samenwerking tussen inspecties zijn in lijn met het plan van aanpak Eenduidig Toezicht, dat de reactie is van het kabinet op de tweede motie Aptroot. De volgende projecten kunnen hier worden genoemd.

In 2004 is het project Geïntegreerd Toezicht (GT) opgezet om toezichtfuncties van Inspectie van het Onderwijs, Auditdienst (AD) en de CFI te bundelen. In 2006/2007 voert het Geïntegreerd Toezicht pilots uit. Vanaf 2007 zal GT geheel operationeel zijn op de volgende punten:

- Single information: onderwijsinstellingen hoeven bepaalde informatie maar eenmaal te verstrekken. De drie OCW-diensten delen deze informatie;
- Single audit: de Inspectie van het Onderwijs en AD gebruiken vanaf 2006 een gezamenlijke werkplanning;
- Risicoprofielen: de drie OCW-diensten ontwikkelen risicoprofielen in een gezamenlijk analyseteam.

Het project Geïntegreerd Toezicht verruimt de mogelijkheden om de verschillende aspecten van toezicht op elkaar af te stemmen. Dat vermindert de toezichtlast voor de instellingen en vergroot de opbrengst van het toezicht. Deze fase zal in het schooljaar 2006-2007 worden afgerond. Het project Geïntegreerd Toezicht is met de integratie van werkprocessen van IvhO, CFI en Auditdienst inmiddels in een nieuwe fase aanbeland. Het project krijgt ook organisatorische consequenties. In 2006 treffen we de voorbereidingen voor deze wijzigingen, die in de jaren erna hun beslag krijgen.

In aansluiting op het project Geïntegreerd Toezicht wordt gewerkt aan één (geïntegreerde) toezichthouder voor het onderwijs. Voor het hoger onderwijs komt er een apart regime.

In overleg met de toezichthouders in het hoger onderwijs (NVAO, Inspectie van het Onderwijs, CFI en Auditdienst) verkennen we de mogelijkheden om een toezichtautoriteit HO in het leven te roepen die verantwoordelijk wordt voor het kwaliteitstoezicht en het financiële toezicht in deze sector.

In het project 'Integraal Toezicht Jeugdzaken' (ITJ) werken vijf inspecties op het terrein van jeugd samen: Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en Inspectie Werk en Inkomen. De samenwerking biedt zicht op de hele zorgketen voor de risicojeugd. Daardoor kunnen de inspecties hun acties goed op elkaar afstemmen. De afgelopen twee jaar is gewerkt aan de realisatie van een integraal toezichtkader. Het ITJ-project is in december 2005 geëvalueerd door het Ministerie van Financiën. De algemene conclusie was dat de doelstellingen van het project goeddeels zijn behaald. Toepassing van het kader in vier pilots heeft goed gewerkt, en daarnaast is er het vertrouwen van betrokkenen in het maatschappelijk effect ervan op lange termijn.

1 Nalevingstoezicht

Onderstaand wordt de stand van zaken bij het nalevingstoezicht weergegeven in de cultuursector. Het toezicht op de verreweg de meeste cultuurinstellingen is aan te duiden als nalevingstoezicht. Bij deze cultuurinstellingen gaat het om het controleren van de naleving van (subsidie)verplichtingen. Het toezicht op een deel van de cultuurinstellingen, namelijk een aantal rijksmusea, betreft toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Dan is sprake van uitvoeringstoezicht.

1.1 Selectiviteit

De beleidsdirecties in de cultuursector oefenen (naast de Auditdienst) zelf het toezicht uit. Bij het nalevingstoezicht (de subsidies) is in de loop van 2005/2006, naast het toetsen van het beleidsplan van de cultuurinstellingen en de prestaties die ze leveren, het accent vooral gelegd op het toetsen op de rechtmatigheid. Hierbij vindt op geautomatiseerde wijze een risicoanalyse plaats, waarbij gebruik wordt gemaakt van checklisten voor de uitvoerende functionarissen.

De afgelopen jaren is het nalevingstoezicht steeds selectiever ingezet en gericht op de instellingen die niet hebben voldaan aan de gemaakte afspraken. De notie bestaat, dat met de inzet van de beschikbare capaciteit, maximale efficiëntie is nagestreefd en een grens is bereikt. Dit beeld is bevestigd door een rapport van de Algemene Rekenkamer⁶. Overigens is dit mede aanleiding geweest voor het starten van de operatie 'Verschil maken'.

De sector heeft een governancecode, maar deze behoeft verbetering naar aanleiding van de ervaringen die ermee zijn opgedaan. Het is gebleken dat de 23 aanbevelingen op het terrein van governance, die zijn gedaan door de stichting Kunst & Zaken te omvangrijk waren, en daardoor niet werden opgenomen in de beleidsplannen van de instellingen. Er is nu een nieuw voorstel ontwikkeld met minder aanbevelingen, waarover nu wordt gecommuniceerd met het veld.

De Auditdienst voert haar onderzoeken uit op basis van risicoanalyses, die zijn uitgevoerd bij de cultuurdirecties. Vanaf het boekjaar 2006 zal de Auditdienst de resultaten van de bij de instellingen uitgevoerde reviews openbaar maken.

1.2 Slagvaardigheid

OCW is in de cultuursector vanaf 2005 strenger gaan handhaven, wat heeft geresulteerd in het opleggen van meer sancties aan de cultuurinstellingen.

Preventieve interventies op instellingsniveau: de cultuurdirecties hebben de laatste jaren op basis van ontvangen verantwoordingsdocumenten en met behulp van risicoanalyses, veel meer dan in het verleden interventies gepleegd. Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet (o.a. voeren van gesprekken, geven van early warnings etc.).

Reactieve interventies op instellingsniveau: er zijn zowel in het Cultuurnota-stelsel als in het stelsel van het Cultuurbereik een groot aantal, soms pittige, financiële sancties getroffen.

1.4 Vooruitblik 2007

In de cultuursector zullen visitaties bij de cultuurfondsen worden geïntroduceerd, en zullen de beleidsdirecties hierop de regie voeren. Ook zullen visitaties gaan plaatsvinden bij de ondersteunende instellingen en het orkestenbestel in het Cultuurnota stelsel.

De stichting Kunst & Zaken heeft nieuwe voorstellen ontwikkeld ten aanzien van governance en intern kwaliteitsbeheer. Deze voorstellen worden nu door middel van een voorlichtingsronde in het veld onder de aandacht gebracht van de instellingen in de betreffende cultuursectoren.

2 Uitvoeringstoezicht

2.1 Selectiviteit

Overdracht verantwoordelijkheden aan het veld

Bij het vraagstuk van het selectiever inrichten van het toezicht zijn voor OCW 2 vragen aan de orde:

- de mate waarin de overheid zelf toezicht houdt;
- de vorm en omvang van toezicht, op basis van een afweging van risico's, kosten en baten.

Wat betreft het eerste, overheidstoezicht is niet per se het enige middel om het publieke belang te borgen. OCW wil ook andere borgingsmechanismen inzetten dan overheidstoezicht alléén en wil daarvoor het inzicht van de interne toezichthouders van de instellingen gaan gebruiken.

OCW heeft het voornemen zijn sturingsfilosofie voor de verschillende onderwijssectoren ingrijpend te veranderen. Onder de noemer good governance (goed bestuur) worden een nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel ontwikkeld: OCW stelt vooral eisen aan de resultaten die instellingen boeken en aan het functioneren van de checks & balances binnen de instellingen en tussen de instellingen en hun omgeving. Deze sturingsfilosofie heeft consequenties voor het toezicht.⁷

⁶ Algemene Rekenkamer, nota van bevindingen "Vaststelling subsidies Cultuurnota 2001-2004", 2006.

⁷ Op 8 juni 2006 is het wetsvoorstel Wet op het hoger onderwijs en onderzoek aan de Kamer gestuurd. Deze wet geeft vorm aan dit uitgangspunt van good governance: meer ruimte voor instellingen, horizontalisering van de verantwoording die

Een voorbeeld (dat al langere tijd bestaat) is de controle op de rechtmatigheid van de bestedingen die instellingen doen met publieke middelen: zowel voor de Cultuursector als voor onderwijs en wetenschappen gebruikt OCW het middel van de accountantscontrole. De accountant volgt onze controleprotocollen en de Auditdienst van OCW toetst in zijn reviews de uitkomsten.

Inzet van instrument risicoanalyse

De risicoanalyses bij de Inspectie van het Onderwijs, Auditdienst en CFI ondersteunen op dit moment de besluitvorming over de planning, de inhoud van het onderzoek en het opstellen van toezichtarrangementen. Het gaat hier om ondersteuning van de volgende keuzes in het toezicht:

1. Op welke scholen dient het jaarlijks onderzoek plaats te vinden in de vorm van een bezoek en waar kan dit geschieden op basis van een (semi-geautomatiseerde) beoordeling van de leerresultaten van leerlingen?;
2. Op welke scholen moeten we onze toezichtarrangementen mogelijk verscherpen?;
3. Welke scholen verdienen in het toezicht prioriteit en welke niet?;
4. Op welke scholen is een gecoördineerde of geïntegreerde actie van meerdere toezichthouders noodzakelijk?;
5. Waar zitten de risico's precies? Waar moet het onderzoek zich specifiek op richten?

De risicoanalyses steunen op een risicoprofiel van een onderwijsinstelling. Actualisatie van dit risicoprofiel vindt doorlopend plaats. Daarnaast gebruikt de inspectie voor haar risicoanalyses aanvullend materiaal, zoals klachten en signalen uit de samenleving. Verdere verfijning van de risicomodellen gericht op het bereiken van een grotere doeltreffendheid staat voor het komende jaar op het programma.

De Auditdienst voert al haar onderzoeken uit op basis van risicoanalyses. Dan gaat het om het bepalen van risicothema's in een bepaalde bekostigde sector, het kiezen van risico-instellingen of 'risicoaccountants' én vervolgens het toespitsen van de uitvoering van onderzoeken op de belangrijkste risico's in een controleobject. Er is sprake van een aantal ontwikkelingen.

Sinds 2004 wordt in elk van de sectoren BVE en HO tweejaarlijks een onderzoek uitgevoerd naar een aantal risicothema's bij een aantal instellingen die representatief zijn voor die sectoren. De thema's worden samen met beleidsdirecties bepaald op grond van de beschikbare toezichtinformatie. Dit keuzeprocess is in 2006 verder uitgewerkt.

Het toezicht op het functioneren van de instellingsaccountants (het 'reviewen' van meer dan 150 controles) is al enkele jaren gebaseerd op risico-inschattingen per sector aan de hand van factoren als gedrag in het verleden, financiële belang en complexiteit van wet- en regelgeving. In 2006 is het reviewbeleid ook gericht op risicoaccountants.

De erfgoedinspectie (EGI) doet voor 2007 een integrale risicoanalyse voor alle domeinen. De EGI hanteert hierbij, net als de inspectie van het Onderwijs, het referentiekader van het IG-beraad. Deze zal vier doelen dienen:

- politieke verantwoording van gemaakte keuzen vooraf (aan bewindspersoon en parlement, vooral ook om te laten zien welke risico's niet worden afgedekt);
- aansluiting bij de overheidsinterne planning & controlcyclus;
- optimale allocatie van schaarse toezichtcapaciteit;
- het kunnen maken (in functioneringsgesprekken) van resultaatgebonden afspraken door directeur met hoofdinspecteurs en door hoofdinspecteur met inspecteurs.

In het verlengde van de inzet van het instrument risicoanalyse wordt ook voortdurend aandacht gegeven aan evaluatie van de toegepaste methoden van risicoanalyse.

De Inspectie van het Onderwijs voert systematisch evaluaties uit naar de kwaliteit van haar toezicht. Dit betreft onderzoek naar de ervaringen van scholen, maar ook evaluaties van nieuwe werkwijzen. De inspectie gebruikt deze evaluaties om de kwaliteit en effectiviteit van haar toezicht te verbeteren. In GT-verband wordt hierbij samengewerkt met CFI en de Auditdienst.

Bovendien is de IvHO bezig met een traject van accreditatie. Het programma Accreditatie is erop gericht om het kwaliteitsmanagementsysteem van de inspectie te ontwikkelen en te implementeren.

instellingen afleggen, een scherpe scheiding tussen bestuur en toezicht en versterking van het (voor ieder instelling verplichte) interne toezichtorgaan. De Raad van Toezicht is deskundig en professioneel en kan onafhankelijk van het bestuur opereren. De wet introduceert verschillende zorgplichten voor het instellingsbestuur, waaronder de zorgplicht voor goed bestuur.

De inspectie heeft het streven om in 2006 geaccrediteerd te worden door de Raad voor Accreditatie (RVA).

2.2 Slagvaardigheid

De Kaderstellende Visie op Toezicht verstaat onder 'slagvaardigheid': niet gedogen maar handhaven, en wel op effectieve wijze. Ook de Onderwijsraad bepleit in zijn advies 'Doortastend onderwijstoezicht' een meer handhavende rol voor de onderwijsinspectie. OCW wil die lijn de komende tijd, sterker dan in het verleden gebruikelijk was, gaan volgen.

Een instelling die werkt volgens de principes van *good governance* bewaakt zélf de naleving van wet- en regelgeving en de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgt (1^e schil). Zij kan hierbij gebruik maken van de uitkomsten van de horizontale verantwoording. Daarna zijn de borgingsmechanismen binnen de sector 'aan zet': benchmarking, visitaties, branchecodes. Ook het toezicht dat uitgeoefend wordt door organisaties als NVAO en KCE draagt bij aan borging van de kwaliteit (2^e schil). Als sluitstuk moet de minister van OCW zelf kunnen ingrijpen (3^e schil). Bij de uitwerking van het principe van slagvaardigheid gaat het om deze 3^e schil. In die 3^e schil – de ministeriële interventies – kunnen we een breed scala aan maatregelen onderscheiden, van voorlichten tot straffen. Zo is het denkbaar dat een instelling die de regels niet naleeft, ze misschien niet kent. Dan is voorlichting een geschikt instrument om de naleving te verbeteren. Soms zijn de regels wel bekend, maar in de praktijk niet helder, onwerkbaar of zelfs conflicterend. Regels moeten dan worden uitgelegd en waar nodig aangepast. In gevallen waar de regels bewust worden overtreden, zal streng worden opgetreden.

In de nota 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' worden deze principes verder uitgewerkt in een interventiepiramide. Daarbij wordt gebruik gemaakt van wat nu reeds in de praktijk functioneert. De komende periode zal de piramide binnen de verschillende beleidsterreinen van OCW worden uitgewerkt. Er zal ook duidelijk worden welke interventies aan de toezichthouders worden toegewezen. Omdat de sectoren verschillen zal de uitwerking per sector ook uiteen kunnen lopen. Uitgangspunt is dat toezichthouders een variatie aan interventies nodig hebben zodat ze passend kunnen reageren in iedere situatie: bij voorkeur samenwerkend en overredend, maar straffend als het moet.

2.3 Professionaliteit

Het principe van professionaliteit hebben de toezichthouders van OCW al geruime tijd hoog in hun vaandel staan. Ze besteden niet alleen ruime aandacht aan hun eigen kwaliteitszorgsysteem (zie onder andere het Jaarverslag van de Inspectie van het Onderwijs) maar ook aan de ontwikkeling van methoden en technieken (onder andere op het gebied van risicoanalyse) en aan de opleiding en training van personeel. De ontwikkelingen in het toezicht vragen om blijvende aandacht voor de professionaliteit.

De komende jaren, als de sturingsfilosofie van deregulering en governance verder vorm krijgt in de praktijk, verandert de rol van het OCW-toezicht. Onze regelgeving zal minder normen bevatten en de normen zullen vaker een 'open' karakter hebben (zoals de zorgplicht). Daarbij past een andere inhoudelijke benadering van de toezichthouder. Als instellingen een sterke interne governance kennen, kan de overheid terugtreden.

Handhavingstrajecten beginnen vaak bij toezichtbevindingen. Toezichtrapporten moeten dan gebruikt kunnen worden als basis voor handhavingsmaatregelen – eventueel zelfs tot voor de rechter. Ze behoren een scherp observerend, verklarend en oordelend karakter te hebben. Bovendien moet elke toezichthouder bewijsmateriaal, dossiers en rapportages verzamelen waarin hoor en wederhoor is verwerkt. Dit vraagt om een andere werkwijze van de toezichthouder.

2.4 Vooruitblik 2007

Het komende jaar (en voor enkele voorstellen de komende jaren) zullen de beleidsdirecties van OCW en de toezichthouders de voorstellen uit 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' uitwerken op hun terrein en implementeren. In de nota is opgenomen dat de beleidsdirecties hun sturings- en toezichtstelsels de komende 2 jaar (2007 en 2008) zullen herijken. Daarnaast zal OCW eenmaal per 4 jaar (dus uiterlijk 2010) alle sturing- en toezichtarrangementen doorlichten op functioneren en effectiviteit.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

In deze rapportage wordt gerapporteerd over de implementatie van de KVoT 2005 bij SZW per 1 september 2006.

De beleidsterreinen van SZW zijn verschillend naar aard, omvang, en bestuurlijke inbedding. Dit leidt ertoe dat SZW ook verschillende soorten toezicht kent. Zo wordt het nalevingstoezicht uitgeoefend door de Arbeidsinspectie (AI), en het uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Daarbinnen kan onderscheiden worden naar de specifieke toezichtarrangementen per beleidsterrein. Juist op het niveau van het concrete toezichtarrangement worden de keuzes in de toepassing van de principes goed zichtbaar. SZW heeft de toezichtarrangementen doorgelicht aan de hand van de (vernieuwde) checklist toezicht uit de KVoT. Op grond hiervan is vastgesteld in welke mate het toezichtarrangement voldoet aan de Kaderstellende Visie op Toezicht en welke acties eventueel nog nodig zijn. Daarnaast zijn er verschillende grote wetswijzigingen (geweest) waarbij de principes voor goed toezicht zijn gebruikt voor de inrichting van het toezichtarrangement.

Op het terrein van toezicht lopen verschillende interdepartementale trajecten die voor SZW van belang zijn zoals de implementatie van de KVoT, de doorlichting van het interbestuurlijk toezicht, en het project Eenduidig toezicht. Daarnaast zijn er eigen beleidstrajecten waarin toezicht een belangrijke rol speelt. Het is van belang om in en tussen deze trajecten de samenhang en consistentie te bewaken. Daartoe is binnen SZW het 'Platform Bestuur en Toezicht' opgericht, dat onder voorzitterschap staat van de SG van SZW en waaraan de inspecteur-generaal en de betrokken directeuren-generaal en directeuren deelnemen.

Deze rapportage gaat vooral in op de toepassing van de verschillende principes voor goed toezicht door SZW. Het bevat geen (uitputtend) overzicht van de concrete handhavingsactiviteiten. Daarvoor wordt verwezen naar het Handhavingprogramma 2007-2010 dat op 13 september 2006 naar de TK is gestuurd. Bij de opstelling van het programma is rekening gehouden met de principes uit de KVoT. Over de voortgang van de uitvoering van dit handhavingsbeleid wordt jaarlijks gerapporteerd in de Integrale Rapportage Handhaving die eveneens aan de TK wordt aangeboden (laatstelijk op 31 augustus 2006).

1 Nalevingstoezicht

De belangrijkste beleidsterreinen waarop de Arbeidsinspectie toezicht op de wet- en regelgeving houdt zijn: De Arbeidsomstandighedenwet, het Besluit Risico's Zware Ongevallen, de Wet Arbeid Vreemdelingen en de Arbeidstijdenwet.

1.1 Selectiviteit

Arbeidsomstandighedenwet

De Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) geeft de randvoorwaarden aan voor veilige en gezonde omstandigheden op de werkvloer. De AI is op basis van risicoanalyses voornamelijk actief in branches met hoge arbeidsrisico's en een laag nalevingsniveau. In een aantal sectoren met zeer lage arbeidsrisico's (banken, verzekeringsmaatschappijen e.d.) inspecteert de AI zelfs niet meer actief maar alleen incidenteel op basis van klachten en ongevallen (die in deze sectoren bijna niet voorkomen). De gemiddelde door de AI veroorzaakte inspectielast is laag. Voor de Arbowet is dit een inspectiekans van gemiddeld één maal in 30 jaar.

Bij de verdeling van de toezichtlast maakt de AI gebruik van een risicoanalyse die is toegesneden op het specifieke werkterrein. De risicoanalyse voor Arbo gaat uit van de ernst van de risico (in termen van omvang verzuim als er zich blootstelling aan het risico voordoet) en de omvang van de potentieel blootgestelde populatie. Deze worden in zijn algemeenheid en per branche bekeken. Dat levert een groslijst en een volgorde van risico's op voor het totale terrein en voor afzonderlijke branches. Daarna wordt nagegaan of ingeschat wat de naleving is en de ontwikkeling daarvan in afzonderlijke branches. Binnen de gekozen inspectieprojecten wordt bekeken of onderscheid gemaakt kan worden naar afzonderlijke bedrijven. De risicoanalyse moet concreet en per jaar uitwijzen in welke branche en/of ondernemingen meer of minder toezicht gehouden gaat worden. De toezichtlast wordt zo veel

mogelijk bij de bedrijven en branches neergelegd, die gelet op de risico's, de naleving en de ontwikkeling daarin de aandacht vanuit het toezicht nodig hebben; waar mogelijk wordt rekening gehouden met informatie over bijvoorbeeld aanwezigheid van certificatiesystemen.

Op 29 september 2006 is het wetsvoorstel tot herziening van de Arbowet door de Eerste Kamer aangenomen. De geplande inwerkingtreding is 1 januari 2007. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, werkgevers en werknemers wijzigt waarbij de verantwoordelijkheid van sociale partners wordt vergroot. De regelgeving vermindert, er komt meer maatwerk en de administratieve lasten voor werkgevers nemen af. Er zal een duidelijke splitsing komen tussen een publiek en privaat domein van de regelgeving. Het publieke domein bevat doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen. Middelvoorschriften worden beperkt en de beleidsregels worden fasegewijs afgeschaft. Voorwerp van de handhaving door de AI zijn daarbij primair de concrete doelvoorschriften, grenswaarden en procesnormen in het publieke domein.

In het private domein kunnen sociale partners hun gezamenlijke afspraken in arbocatalogi vastleggen. Hierin wordt opgenomen hoe in hun branche aan de publieke doelvoorschriften kan worden voldaan. Op die manier ontstaat er ruimte voor maatwerk en kunnen ondernemingen het arbeidsomstandighedenbeleid beter inpassen in hun bedrijfsbeleid. Dit zal naar verwachting het draagvlak voor een aantal arboregelingen verhogen waardoor de naleving vergroot wordt. In het handhavingsbeleid zal in sterke mate rekening worden gehouden met zelfwerkzaamheid van werkgevers en werknemers over de wijze waarop aan wettelijke doelvoorschriften invulling wordt gegeven. De arbocatalogi zijn het referentiekader voor handhaving door de AI. Daar waar arbocatalogi zijn zal de overheid terughoudender zijn met actief optreden.

Besluit Risico's Zware Ongevallen

Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) dat voortvloeit uit de EU Seveso-richtlijn richt zich op de veiligheid van mensen binnen en buiten de inrichting, het milieu en de rampenbestrijding. De BRZO is opgehangen aan vier wetten: de Arbowet, de Wet milieubeheer, de Wet rampen en zware ongevallen en de Brandweerwet 1985. Dit vereist samenwerking en coördinatie. Bij de BRZO is de één-loket-gedachte gehanteerd: bedrijven hebben in principe één aanspreekpunt. Dit is het bevoegd gezag van de Wet milieubeheer.

De EU Seveso-richtlijn stelt dat elk bedrijf jaarlijks geïnspecteerd dient te worden. Het is niet mogelijk de toezichtlast op dat punt te verminderen. De AI maakt voor het BRZO gebruik van een risicoanalyse die is toegesneden op het specifieke werkterrein. Op basis van de hoeveelheden aanwezige gevaarlijke stoffen en de daarmee gepaard gaande risico's wordt een bedrijf onder het regiem van het BRZO gebracht.

Wet Arbeid Vreemdelingen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) regelt de toelating van vreemdelingen die afkomstig zijn van buiten de Europese Economische Ruimte op de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor een beperkte periode zijn ook beperkingen van kracht voor de toelating van werknemers uit de nieuwe Oost-Europese lidstaten van de Europese Unie. Op grond van de Wav moeten werkgevers die een vreemdeling voor wie het vrij verkeer van werknemers niet geldt, arbeid laten verrichten, beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning, tenzij een in de Wav aangegeven uitzondering van toepassing is. Ontbreekt een dergelijke vergunning, dan is sprake van illegale tewerkstelling. De controle op de naleving van de Wav is opgedragen aan de Arbeidsinspectie.

Voor de aanpak van illegale arbeid wordt gewerkt met een risicomodel waarbij wordt vastgesteld in welke branches en ondernemingen de kans op illegale tewerkstelling het grootst is en worden risicofactoren benoemd. Voor illegale tewerkstelling zijn dit bijvoorbeeld: piekarbeit, arbeidsintensiviteit, lage lonen enz. Deze factoren worden vervolgens geconcretiseerd tot meetbare risico-indicatoren. De factor arbeidsintensiviteit kan bijvoorbeeld worden uitgewerkt tot de risico-indicator: een onderneming waarbij de verhouding loonkosten – omzet groter is dan 70%. Om deze indicator daadwerkelijk te kunnen meten zijn in dit voorbeeld gegevens noodzakelijk over loonkosten en omzet van ondernemingen. Er wordt gewerkt aan een vernieuwing van het model, waarbij de geselecteerde risico-indicatoren verder worden gevalideerd. Zo wordt, bijvoorbeeld door een vergelijking met inspectieresultaten, geanalyseerd welke van de op ondernemingsniveau geselecteerde indicatoren een voorspellende waarde hebben ten aanzien van illegale tewerkstelling. Vervolgens kunnen deze indicatoren worden toegepast op een gegevensbestand dat de gehele doelgroep omvat. Elke onderneming krijgt zodoende een risicoscore toebedeeld. Dit resulteert in een glijdende lijst van de meest risicovolle ondernemingen, die aanleiding zijn voor een inspectie.

Arbeidstijdenwet

De Arbeidstijden wet (ATW) schrijft voor welke grenzen werkgevers in acht moeten nemen als werknemers in hun dienst arbeid verrichten. Het doel is te voorkomen dat risico's ontstaan voor de gezondheid en de veiligheid van werknemers door te lange dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden en door te korte rustperiodes. Naast de maximale arbeidstijd zijn ook arbeid op ongebruikelijke tijdstippen en onregelmatige arbeidspatronen punt van aandacht. Verder wordt de bescherming geregeld van bepaalde kwetsbare groepen (kinderen, hoogzwangere vrouwen).

De Arbeidsinspectie verzorgt de handhaving van de ATW in combinatie met de handhaving van de Arbeidsomstandighedenwet en hanteert daarvoor een risicomodel. De AI controleert vooral daar waar verhoogde risico's voor veiligheid en gezondheid bestaan en richt zich bij de handhaving van de ATW vooral op: sectoren waar de veiligheid van werknemers en daardoor derden in het geding is; nachtarbeid; en kinderarbeid.

De Eerste Kamer heeft op 28 november 2006 het voorstel voor een herziening van de Arbeidstijdenwet aangenomen. Het wetsvoorstel beoogt een vereenvoudiging van de normering van de arbeidstijden. De nieuwe wet treedt 1 april 2007 in werking. De handhaving van de voorschriften voor een aantal onderwerpen (bijvoorbeeld pauzes) verschuift van het publieke naar het private domein en is niet langer een zaak van de Arbeidsinspectie. Ook zullen gelijktijdig de regels voor kinderarbeid worden vereenvoudigd.

1.2 Slagvaardigheid

Arbeidsomstandighedenwet

Bij de evaluatie van de Arbowet 1998 in 2004 is aandacht besteed aan de bestaande interventiemogelijkheden van de toezichthouder. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapport Handhaven & Gedogen (2003) geconstateerd dat de Arbeidsinspectie in uitzonderlijke gevallen over onvoldoende mogelijkheden beschikt om goed te handhaven en dat uitbreiding van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang wenselijk is. In het kader van de herziene Arbowet per 1 januari 2007 leidt dit tot het vergroten van de mogelijkheden voor het opleggen van een bestuurlijke boete en introductie van het instrument van bestuursdwang dan wel 'last onder dwangsom'. De nieuwe interventiestrategie is in een handhavingsparagraaf in de Memorie van Toelichting opgenomen. Tot nu toe heeft de Arbeidsinspectie van al haar bevoegdheden tot interventie daadwerkelijk gebruik gemaakt en de verwachting is dat dit ook voor de nieuwe interventiestrategie zal gelden. Over het aantal interventies rapporteert de Arbeidsinspectie jaarlijks in haar jaarverslag.

In 2005 is gestart met de implementatie van de methodiek van programmatisch handhaven om het handhavingsbeleid voor de Arbowet gestructureerd vorm te geven. In de periode 2006 – 2010 wordt per beleidsterrein nagegaan welk handhavingsinstrumentarium kan worden ingezet om het feitelijke nalevingsniveau te verhogen naar het beoogde niveau. Uitgangspunt bij het handhavingsbeleid is dat de inzet van repressieve handhaving het sluitstuk is van het beleid en er in eerste aanleg naar wordt gestreefd preventie instrumenten in te zetten.

BRZO

De verdeling van verantwoordelijkheden voor toezicht in het BRZO is niet eenduidig geregeld. Er is één landelijk opererende rijksinspectiedienst (de AI, verantwoordelijkheid minister van SZW) en er zijn circa 85 onafhankelijke regionale bevoegde gezagen en brandweerkorpsen (verantwoordelijkheid burgemeester). De gemeenten en provincies hebben een dubbelrol als vergunningverlener en agendabepaler voor de ruimtelijke ordening en werkgelegenheid. In de evaluatie BRZO uit 2004, de Commissie De Grave en de Commissie Hendriks is aandacht besteed aan de samenwerking en coördinatie van de verschillende bestuurslagen en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de maatschappij voor externe risico's. Uit de evaluatie BRZO bleek dat de verwachtingen van het één-loketsysteem en de samenwerking tussen uitvoeringsinstanties niet konden worden waargemaakt. De Commissie De Grave concludeerde dat er sprake is van een probleem bij het toezicht op de BRZO waarbij nadrukkelijk onderscheid gemaakt is tussen de bestuurlijke en de ambtelijke constellatie. De Commissie Hendriks concludeerde dat voor de BRZO de verantwoordelijkheden niet helder zijn toebedeeld.

In het BeterZO-programma zijn inmiddels t.b.v. een verbeterde samenwerking tussen de toezichthouders diverse producten ontwikkeld: een gezamenlijke Werkwijzer, gezamenlijke procesbeschrijvingen, nieuwe instructies en handleidingen, een gezamenlijke maatlat voor kwaliteit en een nieuwe gezamenlijke inspectiemethode (NIM) die ook door een gezamenlijke Web-based applicatie zal worden ondersteund. Verder is een nieuw toezichtmodel ontwikkeld waarin de omvang

en intensiteit van het toezicht nadrukkelijk wordt gekoppeld aan de veiligheidsperformance van het bedrijf. Bij de nieuwe inspectieprogramma's die de coördinerende bevoegde besturen (Provincies en Gemeenten) voor 1 maart 2007 moeten opstellen zal dit model worden toegepast. Ook worden er op dit moment gezamenlijke opleidingen ontwikkeld. Een Landelijk Regie Team BRZO ziet toe op het gebruik van de producten.

Wet Arbeid Vreemdelingen

De afgelopen twee jaar is een aantal administratieve maatregelen genomen om het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning te vereenvoudigen. Zo is er een vereenvoudigde procedure voor kenniswerkers ingevoerd per 1 oktober 2004. Ook in de repressieve sfeer is een aantal maatregelen genomen om de naleving van de Wav-verplichtingen te vergroten. De inspectiecapaciteit van de Arbeidsinspectie is uitgebreid van ongeveer 65 fte's in 2003 naar 180 fte's in 2006. Hiermee gaat het aantal inspecties omhoog van circa 3.900 in 2003 naar circa 10.500 in 2006. Met ingang van 2005 is de bestuurlijke boete in de Wav geïntroduceerd als sanctie-instrument voor de Arbeidsinspectie. Daardoor hoeft niet voor elke overtreding een proces-verbaal te worden opgemaakt met het oog op strafrechtelijke afhandeling, maar kan een lik-op-stuk beleid worden gevoerd.

Arbeidstijdenwet

Eind 2004 is in de ATW voor de Arbeidsinspectie de mogelijkheid opgenomen om overtredingen van de voorschriften af te doen met een bestuurlijke boete. Daardoor is lik-op-stuk beleid mogelijk. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de nieuwe wet (naar verwachting begin 2007) beperkt de Arbeidsinspectie de actieve handhaving tot die wettelijke bepalingen die in de nieuwe wet blijven staan. In reactie op klachten gaat de Arbeidsinspectie nog wel te werk volgens het huidige regime. Aanleiding voor deze wijziging is de bij de behandeling van het wetsvoorstel bestuurlijke boete ingediende de motie-Bakker (TK 2003 – 2004, 29 000, nr. 9).

In 2006 richtte het beleid zich ook op voorlichting over onder meer nieuwe (Europese) regels voor aanwezigheidsdiensten in de zorg. Het beleid zal zich in de komende periode in de eerste plaats richten op het bepalen van de nalevingsniveau's voor de drie in de vorige paragraaf aangeduide kernthema's voor de handhaving van de ATW. Voorzien zijn verder voorlichtingscampagnes over de nieuwe regels voor kinderarbeid en over de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet.

Klachtenbehandeling Arbeidsinspectie

Op alle terreinen waarop de AI toezicht houdt (Arbowet/ATW; WAV/illegale arbeid/naleving WML; BRZO) heeft de AI een klachtenregeling; in principe is die gelijk voor alle terreinen, zij het dat de inbedding van acties op grond van klachten en tips van buiten anders kan zijn per werksoort; Klachten en tips worden als volgt behandeld:

- Voor Arbowet/ATW worden deze merendeels als afzonderlijk onderzoek opgezet en uitgevoerd; voor een kleiner deel worden ze ingepast in al lopende inspectieprojecten; alle klachten worden in behandeling genomen; waar zaken aan de orde zijn die onder het toezicht van de AI vallen wordt in principe ook een onderzoek uitgevoerd;
- Voor WAV-illegale arbeid geldt dat deze zoveel mogelijk worden ondergebracht in al lopende trajecten; een kleiner deel leidt tot een zelfstandig onderzoek; een deel leidt niet tot onderzoek omdat al van te voren vaststaat dat het object van de klacht niet meer kan worden waargenomen;
- Klachten en tips worden geanalyseerd op mogelijke patronen/nieuwe risico's en kunnen vervolgens weer leiden tot nieuwe inspectiepunten en/of nieuwe branches waarin wordt geïnspecteerd;
- Klachten over niet-naleving van de WML (Wet Minimumloon) worden altijd onderzocht; handhaving is nu nog civiel (met de uitkomsten van het onderzoek kan een benadeelde werknemer zijn recht halen), maar een wetsvoorstel tot wijziging van de WML i.v.m. de invoering van bestuursrechtelijke handhaving is bij de TK ingediend;
- Voor het BRZO worden klachten in principe ingebed in het reguliere inspectieprogramma, tenzij het gaat om acute situaties, dan wordt onmiddellijk een onderzoek ingesteld;
- Over de resultaten van een klachtenonderzoek wordt teruggesloten aan de klager.

1.3 Professionaliteit

De inspecteur van de Arbeid moet bij de AI voldoen aan 7 geformuleerde competenties aangaande resultaatgerichtheid, omgevingsbewustzijn, samenwerken, optreden in bedrijven, probleemanalyse, lerende oriëntatie en plannen. Daarnaast zijn er eisen ten aanzien van het opleidingsniveau (ten minste HBO, en voor BRZO HBO-/academisch niveau, technisch-chemische of natuurwetenschappelijke richting) en de vakkennis (technisch, sociaal-economisch, etc.)

Er is een bewust beleid voor de ontwikkeling; nieuwe medewerkers ontvangen een intensief opleidings-, trainings- en begeleidingsprogramma dat 1,5-2 jaar duurt om op het vereiste operationele niveau te komen; daarna krijgt men regelmatige bij- en nascholing zowel wat vaardigheden, houding als kennis betreft, inclusief de verplichtingen als bijzonder opsporingsambtenaar; nieuwe medewerkers, die niet met goed gevolg door de eerste opleidingsfase heen komen dienen de dienst weer te verlaten.

Voor de directie MHC die toeziet op de BRZO is e.e.a. verder geborgd in een ISO 9001:2000 gecertificeerd kwaliteitssysteem. Voor de vereiste expertise en kritische massa bij lagere toezichthouders (provincie en gemeentes) zijn in het programma BeteRZO kwaliteitscriteria ontwikkeld: Maatlat Kritieke Massa.

De aanpak van de AI op het gebied van professionalisering heeft als voorbeeld gediend voor veel andere arbeidsinspecties in het buitenland (via EU en ILO uitgedragen).

1.4 Vooruitblik 2007

De herziening van de Arboret per 1 januari 2007 geeft aan sociale partners in de diverse branches en aan afzonderlijke ondernemingen meer ruimte om zelf invulling te geven aan verantwoord arborebeleid. Voor de Arbeidsinspectie betekent dat een daarop aangepaste sectoraanpak met onder andere meer aandacht voor voorlichting en een nieuw inspectiebeleid met meer ruimte voor afweging door inspecteurs van de situatie in afzonderlijke bedrijven. De nieuwe werkwijze zal vooraf in sectorbrochures kenbaar worden gemaakt. Op deze wijze krijgen ondernemingen duidelijkheid over de inspectieprioriteiten die de AI hanteert.

Deze nieuwe aanpak onder de titel 'het nieuwe inspecteren' is tegelijkertijd een nadere invulling van de principes voor goed toezicht uit de KVoT. In de eerste helft van 2007 lopen een drietal pilots rond het nieuwe inspecteren in verschillende branches en ontvangen alle inspecteurs een intensieve opleiding en training om deze nieuwe manier van werken in de praktijk te kunnen toepassen. De samenwerking met andere inspectiediensten wordt in elk van de 33 geplande inspectieprojecten actief onderzocht en nagestreefd, naast de bijdragen aan de domeinaanpak en de frontoffices, die inmiddels voor 2007 zijn gedefinieerd. In het kader van het BRZO werkt de AI in 2007 verder mee aan de realisering van één toezichtloket voor de chemische industrie in Nederland.

Op het terrein van de illegale arbeid wordt in 2007 intensief samengewerkt met andere inspectiediensten en overheden, die in de fraudeaanpak actief zijn: UWV, Belastingdienst, SIOD, SVB, gemeenten en politie. Voor een aantal sectoren en regio's is dat in een organisatorisch verband van 'Interventieteams'. Dat draagt bij aan een efficiënte en professionele aanpak. Het streven is in 2007 ca. 40 % van de inspecties en onderzoeken in die Interventieteams te laten plaatsvinden (dat is ruim meer dan in 2005 en 2006).

2 Uitvoeringstoezicht

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)

In het actuele toezichtbeleid van IWI, zoals dit is verankerd in het bij brief van 24 juli 2006 (Kamerstukken II, 2005-2006, 26 448, nr. 283) aan de Kamer verzonden jaarplan 2007, wordt uitgegaan van zes uitgangspunten voor het toezicht houden, die aansluiten op de principes van goed toezicht uit de KVoT 2005. Hiermee bouwt de inspectie voort op het toezichtbeleid in voorgaande jaren, maar er zijn ook nieuwe elementen in lijn met de KVoT 2005. Voorbeeld hiervan is het convenant dat CPB en IWI hebben ondertekend om effectiever en efficiënter toezicht te kunnen houden op het gebruik en de bescherming van persoonsgegevens binnen de sociale zekerheid, waarmee het principe van samenwerkend toezicht verdere invulling krijgt.

Implementatie van de KVoT valt voor het SUWI-terrein grotendeels samen met de voorziene actualisering van de in 2002 door het ministerie van SZW voor het SUWI-domein opgestelde sturingsvisie (waaronder mede begrepen het toezicht). Het voornemen is in de loop van 2007 een geactualiseerde sturingsvisie te presenteren. De zes principes van goed toezicht uit de KVoT 2005 alsmede de voor de vormgeving van het toezicht relevante uitkomsten van de in 2006 uitgevoerde evaluatie SUWI worden hierbij betrokken. De evaluatie SUWI kende een apart deelonderzoek 'sturing en toezicht'. Derhalve vallen er op dit moment op deze plaats over SUWI geen nieuwe specifieke ontwikkelingen in het kader van KVoT te melden.

De inspectie houdt ook toezicht op certificatie- en keuringsinstellingen voor arbeidsveiligheid (cki's). De cki's zijn private organisaties die met keuringen en certificaties een publieke taak uitvoeren.

De inspectie beoordeelt of de instanties hun wettelijke taken goed uitvoeren, zodat arbeidsveiligheid en de kwaliteit van de publieke taak gewaarborgd blijft en niet ondergeschikt raken aan private belangen.

In het toezicht op de cki's onderkent de inspectie vier typen onderzoek: aanwijzingsonderzoek, oordeel verantwoordingsrapportage, werkveldonderzoek en risicogericht onderzoek. Het doel van het aanwijzingsonderzoek is vast te stellen of een organisatie voldoet aan de aanwijzingscriteria.

Iedere cki is verplicht zich jaarlijks te verantwoorden aan de minister van SZW over de uitvoering van de werkzaamheden waartoe zij is aangewezen. Belangrijke wijzigingen in de situatie van de cki ten opzicht van het moment van aanwijzing dient de cki terstond te melden.

De inspectie heeft op grond van het meerjarenplan Toezicht op certificatie- en keuringsinstellingen 2005 - 2008 het voornemen in deze periode alle werkvelden te onderzoeken t.b.v. oordeelsvorming over de werking van het stelsel van certificatie en keuringen, toegespitst op een werkveld: de 'werkveldonderzoeken'.

De inspectie volgt de verbetermaatregelen van de cki's. Als de maatregelen onvoldoende resultaat opleveren, wordt dit aan de minister gemeld. Formeel bestaat op dit moment alleen de mogelijkheid om de aanwijzing van de cki in te trekken. Dat is echter een zwaar middel dat niet vaak wordt ingezet. Vaker komt het voor dat een accreditatie wordt geschorst of ingetrokken. De impact daarvan is aanzienlijk. Niet zelden leidt dat tot intensivering van het toezicht door IWI.

De afgelopen jaren stond het toezicht op basis van de vigerende toezichtarrangementen op de Sociaal-Economische Raad (SER), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in het teken van het completeren van inzicht in de verantwoordingen van de RWI en de SER en (toezicht)uitvoeringsprocessen van de SER, RWI en DNB.

Op basis van deze inzichten was de inspectie van oordeel dat zij in voldoende mate kon steunen op de verantwoordingen van de SER en de RWI en dat het zogenoemde verantwoordingsgericht onderzoek kon komen te vervallen, behoudens dan een beperkte controle van de jaarverantwoordingen van de SER en de RWI.

Daarnaast acht de inspectie het op basis van risicoanalyse en bijbehorende prioriteitstelling niet nodig om voor de SER en de RWI programmatische onderzoeken in 2006 en 2007 uit te voeren (zie de jaarplannen IWI 2006 en 2007). Overigens betekent dit niet dat de inspectie geen toezicht houdt op de SER en de RWI. Vanzelfsprekend verzamelt de inspectie door middel van (gerichte) monitoring gegevens over de SER en de RWI, met als uitgangspunt de toezichtarrangementen. Op basis hiervan is de inspectie in staat om gedurende de uitvoering van de jaarplannen 2006 en 2007 indien nodig gerichte toezichtacties uit te voeren en daarmee slagvaardig te handelen.

De inzichten over de toezichtprocessen bij DNB, wat de pensioenwetgeving betreft, zijn nog niet compleet. Inzicht over materieel toezicht DNB ontbreekt nog. In 2006 wordt dit door middel van een onderzoek naar het materieel toezicht gecompleteerd. Dan heeft de inspectie de informatie tot haar beschikking om over een vorm van selectief toezicht DNB te besluiten. Gezien de huidige kennis over het toezicht van DNB achtte de inspectie het niet nodig om in haar jaarplan 2007 programmatisch onderzoek naar het toezicht van DNB op te nemen. Wel verzamelt de inspectie, net als bij het toezicht op de RWI en de SER, in het kader van (gerichte) monitoring informatie over het functioneren van het toezicht van DNB op de pensioenfondsen.

Naast de uitvoering door zbo's en andere bestuursorganen waarop SZW/IWI toezicht houdt is een belangrijke uitvoeringstaak (de financiële uitvoering van de kinderopvangtoeslag) belegd bij de Belastingdienst. Deze dienst valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De minister van SZW houdt dan ook geen *toezicht* op de Belastingdienst, maar wel wordt via een 'joint audit' van SZW en FIN de rechtmatige besteding van de uitgaven gecontroleerd en zijn er afspraken vastgelegd in convenanten over o.a. het leveren van beleids- en verantwoordingsinformatie.

2.1 Selectiviteit

Om het principe van selectief toezicht vorm te geven besteedt de inspectie meer aandacht aan monitoring en relatiebeheer. IWI volgt actief wat er speelt in de uitvoering (en doet dit zoveel mogelijk op basis van bestaande, beschikbare openbare informatie) en bij beleid en is daarom in staat om afgewogen keuzes te maken in het toezichtprogramma. Dit is belangrijk want de inspectie wil een volledig beeld van de werking van het stelsel hebben zonder dat zij alles onderzoekt. Eind 2007 evalueert IWI wat selectief toezicht betekent voor de toezichtlast die de uitvoering ervaart. Een illustratie van de invulling van dit principe is de beperkte programmering van toezichtactiviteiten ten aanzien van de SVB, voortvloeiend uit de constatering in het jaarverslag 2005 van IWI dat de SVB haar taken uitstekend uitvoert.

Een andere concrete activiteit betreft de vormgeving van de informatie-uitvraag 2007 van de SUWI-organisaties. In de Regeling SUWI zijn de informatieproducten gespecificeerd die de SUWI-organisaties periodiek aan SZW dienen te verstrekken, zowel beleidsinformatie als verantwoordingsinformatie. Deze informatie-uitvraag wordt ieder jaar geactualiseerd. Er is een projectplan opgesteld om deze uitvraag voor 2007 grondig te bezien met als één van de doelstellingen de uitgevraagde informatie met 25% te verminderen. IWI zal hierin participeren.

Signalen uit verantwoordingsrapportages en trends uit eerdere onderzoeken vormen samen met bevindingen uit andere onderzoeken, signalen en ontwikkelingen uit de omgeving (monitoring) input voor de programmering van (risico)gericht toezichtonderzoek. Dit programma wordt samengesteld op basis van risico- en omgevingsanalyse en prioritering. Daarbij wordt tevens in ogenschouw genomen op welke terreinen snel daadwerkelijk verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. De inspectie wil zbo's niet meer dan nodig belasten. Daarom maakt de inspectie zoveel mogelijk gebruik van al bestaande informatie.

2.2 Slagvaardigheid

Interventiemogelijkheden

Het toezicht van IWI is voor alle betreffende domeinen signalerend, dus niet corrigerend. De inspectie formuleert haar oordelen zodanig dat de minister en de onderzochte organisaties zoveel mogelijk in staat zijn adequate maatregelen te treffen, maar de inspectie legt zelf geen maatregelen op aan uitvoeringsinstanties. De inspectie programmeert, oordeelt en publiceert onafhankelijk, waardoor haar slagvaardigheid door de onafhankelijkheid ook inhoudelijk gewaarborgd is.

De inspectie werkt de komende jaren met kleinere projectteams zodat er minder tijd nodig is voor afstemming en de doorlooptijd van projecten verkort kan worden. Deze projecten worden wel ingebed in coherente programma's. Daarnaast programmeert de inspectie ook kleinere actuelere onderzoeken om sneller te kunnen reageren op ontwikkelingen in onze omgeving. Daarmee kan de inspectie slagvaardig opereren.

Klachtenbehandeling

De Inspectie Werk en Inkomen hanteert een uniforme werkwijze voor de afhandeling van klachten van (rechts)personen over de uitvoering of onheuse bejegening door uitvoeringsorganen, waarop de inspectie toezicht houdt. Samenvattend houdt de vastgestelde uniforme werkwijze voor de afhandeling van klachten in dat brieven welke niet voor de inspectie zijn bestemd, onverwijld worden doorgezonden aan het bevoegde orgaan (doorzendplicht). Voor de afhandeling van de overige klachtbrieven over het functioneren, handelen of nalaten van zowel de gemeenten als SUWI-zbo's worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. IWI verricht geen gericht dossieronderzoek op individueel persoonsniveau en doet in het verlengde daarvan evenmin uitspraken over de gevalsbehandeling in individuele gevallen;
2. IWI wijst betrokkenen indien van toepassing op de hem/haar openstaande wegen;
3. IWI spreekt geen oordeel uit over het handelen of nalaten van de betrokkene en adviseert deze evenmin hoe nu verder te handelen;
4. bij toezichtsignalen (voortvloeiend uit een of meer klachtbrieven) kan IWI besluiten tot een nader onderzoek, maar dit richt zich nimmer op de individuele gevallen. De aanbrenner(s) van het signaal worden in beginsel geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek.

2.3 Professionaliteit

IWI blijft voortdurend investeren in professionaliteit. De inspectie heeft in 2006 de competenties voor medewerkers opnieuw vastgesteld. In 2007 zal IWI met behulp van coaching en een opleidingsprogramma de benodigde competenties van medewerkers vergroten. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de inspectie veel meer dan voorheen haar toezicht richt op de doeltreffendheid van de uitvoering. Dit vergt een andere houding, gerichtheid, aanpak en ergo competenties mede vanwege de mindere dan wel afwezige concrete wettelijke normatiek bij doeltreffendheidtoezicht. De komende jaren is er veel aandacht voor communicatieve vaardigheden, politiek-bestuurlijke gevoeligheid, projectmatig werken en feedback geven en ontvangen. Ook bevordert de inspectie de onderzoekskundigheid door bij het starten van onderzoeken 'training on the job' te verzorgen en door de verschillende onderzoeksvaardigheden in de toezichtafdelingen te bundelen.

2.4 Vooruitblik 2007

De Inspectie Werk en Inkomen legt in lijn met haar uitgangspunten (cf. haar Meerjarenplan) en de bedoelingen van de KVoT 2005 de volgende accenten in haar werkprogramma volgend jaar:

- doortrekken van de aandacht voor doeltreffendheid; hoe presteren organisaties afzonderlijk en in samenhang;
- beter gebruik maken van beschikbare gegevens zoals o.a. van onderzoeken van de Raad voor Werk en Inkomen en de Raad voor Accreditatie;
- toezicht kijkt ook meer naar samenwerking tussen organisaties en het functioneren van ketens van organisaties;
- niet alleen onderzoek naar risico's, maar ook op terreinen waarvan de inschatting is dat met resultaten daadwerkelijk verbeteringen zijn door te voeren o.a. door het leveren van 'best practices';
- burgers vormen een belangrijk perspectief in het toezicht van IWI; mede aandacht voor gevolgen voor uitkeringsgerechtigden, werknemers en werkzoekenden;
- grotere flexibiliteit: variatie in korte actuele én grotere, bredere samenhang zoekende onderzoeken; idem variatie in intensiteit.

De inspectie voert onderzoeken uit op de thema's Preventie, Activering, Uitkering, Volgonderzoek burgers, Handhaving en Informatiehuishouding. Zie hiervoor verder het Jaarplan IWI 2007.

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

1 Nalevingstoezicht

Met de komst van de kabinetsvisie 'Kaderstellende Visie op Toezicht' eind 2005 en de daarmee samenhangende acties⁸ is er rijksbreed een stroomversnelling ontstaan in de ontwikkeling van het toezicht. Met het recente Kabinetstandpunt Interbestuurlijk toezicht⁹ en het plan van aanpak Eenduidig Toezicht¹⁰ is de scope verbreed en verdiept. Ook provincies en gemeenten zijn steeds meer betrokken. Er is thans sprake van een grote moderniseringsslag van het toezicht.

Op basis van de nota 'Toezicht in Beweging' geeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat sinds 2004 vorm en inhoud aan de ontwikkeling van zijn toezicht.

De zes principes van goed toezicht uit de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 van het Kabinet zijn duidelijk herkenbaar terug te vinden in de streefbeelden van de nota 'Toezicht in Beweging' uit 2004 van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Naast de zes principes benoemt de nota verder ook nog 'Digitaal toezicht' en 'Actief in Europa' als streefbeelden voor goed toezicht. De Inspectie Verkeer en Waterstaat kiest er verder voor om een expliciet onderscheid te maken naar de twee kanten van het principe 'selectief' van de kaderstellende visie. Het gaat om het bevorderen van eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en daarnaast om het prioriteren van inspecties na een afweging van risico's, kosten en baten. Dit zijn fundamenteel verschillende zaken maar beide zijn bepalend voor de inrichting van het (benodigde) toezicht.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht en de eigen streefbeelden uit de nota 'Toezicht in Beweging' geïncorporeerd. De lopende herziening van de toezichtarrangementen per domein van toezicht is nu op de zo ontstane negen principes gestoeld:

- selectief 'eigen verantwoordelijkheid';
- selectief 'integraalbeeld per domein' ;
- slagvaardig;
- samenwerkend;
- onafhankelijk;
- transparant;
- professioneel;
- actief in Europa;
- digitaal.

In 2008 is de herziening van de toezichtarrangementen in alle domeinen afgerond.

De Inspectie implementeert de visie 'Toezicht in Beweging' langs drie programmalijnen: (1) ontwikkeling toezichtarrangementen per domein, (2) ontwikkeling analyse-instrumenten en (3) ontwikkeling van kennis en interventie-instrumenten. De programmalijnen zijn uitgewerkt in het Meerjarenprogramma Toezicht in Beweging (MJP). Met dit programma beschikt de Inspectie Verkeer en Waterstaat over een compleet, gestructureerd en breed gesteund programma van ontwikkelingsprojecten. Door uitvoering van het meerjarenprogramma geeft de Inspectie inhoud aan de eisen die de Kaderstellende Visie op Toezicht II en de bredere modernisering van het toezicht van de inspectieorganisatie vragen. Het meerjarenprogramma reikt dan ook tot en met 2008.

Een belangrijk onderdeel van de veranderopgave die Verkeer en Waterstaat zichzelf heeft gesteld is het meer 'van buiten naar binnen' opereren. De IVW geeft hieraan invulling door de sectorpartijen in de domeinen van toezicht te laten participeren bij het ontwikkelen van moderne toezichtarrangementen (o.a. meer eigen verantwoordelijkheid, minder toezichtlast, etc.). Dit betreft met name de evaluatie van het huidige toezicht en het identificeren/prioriteren van verandermogelijkheden. De majeure veranderingen worden vastgelegd in een visiedocument. Ook in deze stap wordt de sector geconsulteerd. Vervolgens wordt het toezichtarrangement opgesteld.

⁸ TK 2005-2006 27 831, nr. 15

⁹ TK 2005-2006 30 300 VII, nr. 65

¹⁰ TK 2005-2006 29 362, nr. 107

1.1 Selectiviteit

Eigen verantwoordelijkheid

Bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven ziet Verkeer en Waterstaat vooral in het (helpen) opzetten van kwaliteitssystemen/keurmerken en de overdracht van werkzaamheden aan de sector (waar dit maatschappelijk verantwoord is) per domein. Overdracht vindt bijvoorbeeld plaats in het domein koopvaardij aan de klassenbureaus. Door middel van 'van buiten naar binnen' trajecten (kennistafels, consultatiegroepen, enquêtes etc.) betreft Verkeer en Waterstaat de sectorpartijen (blijvend) bij de ontwikkeling van het toezicht, o.a. gericht op toezichtlast reductie. Als derde spoor zet Verkeer en Waterstaat in op wijzigingen in wet- en regelgeving waarmee ook een impuls is te geven aan meer decentralisatie. In onderstaand overzicht een aantal voorbeelden die al gerealiseerd zijn voor o.a. de domeinen koopvaardij, taxi en luchthavens.

Voorbeelden

Ontvlechting van rollen en verantwoordelijkheden tussen overheid en luchthavensector

De minister van Verkeer & Waterstaat heeft het wetsvoorstel Regelgeving Burger en Militaire Luchthavens (RBML) ingediend, nadat op het wetsvoorstel een uitvoerings- en handhavingstoets is uitgevoerd.

De huidige regelgeving is onduidelijk over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de sectorpartijen en overheid. Met het wetsvoorstel RBML worden de rollen duidelijker gescheiden, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de luchtvaartsector. De overheid stelt als wetgever en bevoegd gezag randvoorwaarden en de exploitant kan de luchthaven binnen die randvoorwaarden naar eigen inzichten exploiteren. Zo komt een einde aan de huidige situatie, waarbij de overheid voorafgaand aan het gebruiksjaar het gebruiksplan van een exploitant en de tarieven goedkeurt. Ook biedt het wetsvoorstel, bijvoorbeeld via tariefsdifferentiatie, meer handvatten voor de exploitant om het verkeer te reguleren. Verder is het aan de exploitant in overleg met zijn omgeving tot een goed gebruik van de luchthaven te komen. De commissie regionaal overleg biedt een platform waarin verbeteringsvoorstellen kunnen worden besproken.

Keurmerk taxi

Het keurmerk taxi is in 2004 opgericht door de stichting TX-Keur. Bij een taxi met het keurmerk krijgt de klant de garantie van een behulpzame en nette chauffeur met stratenkennis die nimmer een rit zal weigeren en in een nieuwe auto rijdt. Het keurmerk werd in eerste instantie vooral door contractvervoerders aangevraagd, maar onlangs is een aangepaste norm ontwikkeld voor eigen ondernemers (zonder personeel), zodat ook kleine bedrijven van de voordelen van het keurmerk kunnen genieten.

Het keurmerk komt nu in de straattaxi branche van de grond via twee recent geopende 'standplaatsen plus' in Rotterdam. De klant kan daar kiezen voor een 'normale taxi' of een 'keurmerk taxi'. De gemeente Amsterdam onderzoekt eveneens de mogelijkheden van speciale keurmerk standplaatsen.

Bij de afgifte van het Keurmerk worden recente inspectiegegevens meegewogen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) levert deze aan stichting TX-keur aan die de beoordeling van de gegevens zelf uitvoert. Daarnaast neemt de IVW als niet-stemmend lid deel aan het college van deskundigen.

Door deze ontwikkelingen toont de sector aan meer eigen verantwoordelijkheid te willen en kunnen nemen. De verwachting is dat het keurmerk zal leiden tot een verlichte inspectie druk bij keurmerk partijen.

Integraal beeld per domein

Voor dit principe kiest Verkeer en Waterstaat de volgende lijn. Verbetering van wet- en regelgeving staat voorop. Beter Geregeld is het programma waarin alle regelgeving van Verkeer en Waterstaat tegen het licht wordt gehouden en in overeenstemming gebracht met de nieuwe sturingsvisie. Dit programma wordt aangevuld met de implementatie van het resultaat van het project Vereenvoudiging Vergunningen. Daarnaast wordt de Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders' geïmplementeerd om risicoanalyse toe te passen in alle domeinen. In de risicoanalyses wordt een relatie gelegd met de maatschappelijke risico's (doden, gewonden, milieuschade, ed.) en wordt een vertaalslag gemaakt naar de in te zetten inspectie capaciteit. Dit wordt vastgelegd in het jaarplan van de IVW en de inspectieprogramma's voor de verschillende domeinen.

De komende twee jaar wordt risicoanalyse geïmplementeerd in alle domeinen. Onderstaand voorbeelden van de domeinen goederenvervoer, luchtvaarttechnische bedrijven, luchthavens en binnenvaart, waarin al state of the art risicoanalyses uitgevoerd worden.

Voorbeelden

Drastische vermindering aantal vergunningen in het goederenvervoer

Recent is het wetsvoorstel Wet wegvervoer goederen (Wwg) tot stand gekomen. Inwerkingtreding is voorzien in 2007. Met dit wetsvoorstel wordt regulering die verder gaat dan op basis van internationale regelgeving noodzakelijk is geschrapt. Hiermee wordt bereikt dat de Nederlandse vervoerders onder dezelfde condities kunnen werken als hun Europese concurrenten. De administratieve lasten dalen door dit wetsvoorstel met 23.73 miljoen EUR.

Toepassing risicomodel in toezicht op luchtvaarttechnische bedrijven

Voor het toezicht op de luchtvaarttechnische bedrijven is een eerste stap gezet om het inspectieprogramma voor 2006 mede te baseren op een door de IVW uitgevoerde risicoanalyse. Voor de risicoanalyse is van alle bedrijven in de sector een inschatting gemaakt van kwaliteits- en organisatierisico's. Hierdoor kan de inzet van beschikbare toezichtcapaciteit gericht worden ingezet; minder waar het kan en meer waar het moet. Voor een aantal bedrijven heeft dit geresulteerd in meer of minder inspecties dan gebruikelijk.

Vernieuwing van toezicht op de binnenvaartsector

Mede vanuit het oogpunt van meer eigen verantwoordelijkheid nemen heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met de binnenvaartsector een top-5 van belangrijkste veiligheidsrisico's vastgesteld. Deze zijn: Onderhoud en inspecties, Roeruitval, Communicatie (zowel aan boord als tussen schepen onderling en tussen wal en schip), Stabiliteit en stuwage en Aanvaringen en schade.

Deze lijst dient momenteel als input voor de risicoanalyse van de IVW, veelal om de human factor te bewaken. Met het Centraal Overleg Verkeersveiligheid te Water, een overleg- en samenwerkingsverband van inspectiediensten, handhavers en beleid is eveneens een lijst opgesteld van toezichtprioriteiten. Deze lijst is gebaseerd op de praktijkervaringen van de op de binnenwateren opererende diensten. In het najaar van 2006 worden beide prioriteitenlijsten uitgewerkt tot afspraken tussen overheid en bedrijfsleven.

1.2 Slagvaardigheid

Interventiemogelijkheden

De interventiemogelijkheden die door Verkeer en Waterstaat worden toegepast zijn direct herleidbaar naar vigerende wet- en regelgeving (nationaal en internationaal). Verder onderschrijft Verkeer en Waterstaat het nut van de meer zachte interventiemogelijkheden zoals voorlichting en compliance assistance die o.a. uit de interventiepiramide van Ayres en Braithwaite spreken. Als onderdeel van de toezichtontwikkeling van de IVW wordt gestart om op systematische wijze de leemtes in de gehanteerde interventiestrategieën op te sporen en in te vullen.

Introductie bestuurlijke boete

Sinds 1 juni 2005 zet de IVW het instrument bestuurlijke boete in voor overtredingen van rij- en rusttijden. Door het lik op stuk karakter van dit instrument wordt bereikt dat de daadwerkelijke boeteoplegging veel sneller op de overtreding volgt dan in het verleden het geval was. Een welkom effect is dat de overtreder zich eerder geroepen voelt om de regels beter na te leven. Zo is het aantal chauffeurs dat wordt beboet voor het niet bij zich hebben van tachograafschrijven in de eerste helft van 2006 beduidend lager dan in 2005. Bovendien zorgt de onderliggende regelgeving ervoor dat bij overtreeders zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland de boete terstond kan worden geïnd. Hiermee worden ingezetenen en niet-ingezetenen gelijkwaardiger behandeld.

Een groot voordeel van de bestuurlijke boete is dat de bezwaarprocedure de mogelijkheid van een hoorzitting in zich heeft. Dit geeft enerzijds de ondernemer of chauffeur de gelegenheid zijn verhaal te kunnen doen. Anderzijds is het voor de IVW mogelijk om het optreden van de toezichthouders in het beleidsmatige kader voor het voetlicht te brengen.

Klachtenbehandeling

De IVW gaat op verschillende manieren om met klachten. De IVW stelt zich pro-actief en kwetsbaar op door het werken met klantenpanels. Daarnaast heeft de inspectie een eenduidige behandelingsprocedure voor de afhandeling van klachten over het eigen functioneren. De IVW stelt zich verder pro-actief op door gesprekken met de sector over het uit te voeren inspectieprogramma te organiseren. Een voorbeeld hiervan is het jaarlijkse overleg met de luchtvaartsector. De IVW geeft uitvoering aan een aantal wettelijke klachtenregelingen; het landelijk meldpunt voor klachten over de taxi en de verordening vanuit de EU voor compensatie denied boarding. Als onderdeel van de normale uitvoering van de toezichttaak ontvangt de IVW regelmatig informatie en tips over (andere) onder toezicht gestelden. IVW wil onderzoeken of het mogelijk is om toegespeelde informatie en tips actief en systematisch (gecombineerd met risicoanalyse) te gebruiken bij het toezicht.

Handhaving Denied Boarding

Bij vertraging en annulering van vluchten en in geval van instapweigering kunnen reizigers op grond van EU-verordening 261/2004 recht hebben op financiële compensatie en bijstand van de luchtvaartmaatschappij. Een luchtvaartmaatschappij moet getroffen passagiers schriftelijk informeren over deze rechten. Als passagiers bij de betreffende luchtvaartmaatschappij geen gehoor vinden, dan kunnen zij bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat een klacht indienen.

De IVW registreert de ingekomen klachten en schakelt vervolgens de betrokken luchtvaartmaatschappij in om de klacht alsnog in overeenstemming met de verordening en binnen een redelijke termijn af te doen. De inspectie dient van de uitkomst op de hoogte te worden gesteld. De inspectie houdt luchtvaartmaatschappijen aan de verordening.

De IVW analyseert de klachten en de klachtenafhandeling en let daarbij scherp op eventuele trends. De consequenties voor 2006 laten zich nog moeilijk inschatten. Tot op heden komen er tientallen klachten per dag binnen. Recent ambtelijk overleg met de Europese Commissie rechtvaardigt de verwachting dat van de inspectie meer inzet zal worden gevraagd. De instelling van een onafhankelijke geschillencommissie wordt momenteel door het Ministerie van Economische Zaken onderzocht.

1.3 Professionaliteit

De IVW werkt planmatig en resultaatgericht, dit mede met het oog op het verkrijgen van de status van baten lasten dienst door de IVW per 1 januari 2007. De jaarplan cyclus is hiervoor het vehicle. Professionaliteit wordt ook vormgegeven door onderbouwing van de toezichtactiviteiten met behulp van diverse analyse instrumenten. De professionaliteit van de inspectiemedewerkers krijgt vorm met nieuwe opleidingen en door middel van de inzet van digitale toepassingen. In onderstaand overzicht een weergave van de huidige realisatie.

Jaarplan cyclus

De IVW heeft naar verwachting per 1 januari 2007 de status van baten lasten dienst. De kern van de verandering is sturen op resultaten. Het Ministerie VenW verstaat onder resultaatgericht sturen het sturen op prestaties (vertaald in producten/diensten en activiteiten) met het oog op het realiseren van de VenW-beleidsdoelstellingen, die de politiek en de maatschappij van VenW vraagt. De IVW ontwikkelt zijn jaarplan cyclus binnen de randvoorwaarden van het baten lasten stelsel om maximaal bij te dragen aan doelrealisatie. Het jaarplan van de IVW wordt opgesteld op basis van de beleidswensen (inclusief handhavings- en nalevingsniveaus), de prioriteiten van de inspectie (gebaseerd op risicoanalyses) en de aanwezige toezichtarrangementen. De domeinspecifieke inspectieprogramma's sporen met het jaarplan. Na afloop van het jaar rapporteert de IVW over de realisatie van het jaarplan. Tevens komt hierin de ontwikkeling van de doelmatigheid van de Inspectie VenW en informatie over de gerealiseerde handhavings- en nalevingsniveaus aan de orde.

Opleidingstrajecten

Binnen de IVW wordt dit najaar gestart met twee nieuwe opleidingstrajecten voor inspecteurs. Beide trajecten dragen bij aan het verder ontwikkelen van de kernwaarden van de IVW, o.a. veiligheid van medewerkers, integriteit en openheid. Het inhoudelijke thema van het opleidingstraject is samenwerking.

Voor de startende inspecteur is er een opleidingstraject gericht op een eerste kennismaking met het vak van inspecteur. Door middel van discussies, opdrachten, interviews en oefeningen krijgen de deelnemers inzicht in hun toekomstige werkzaamheden.

Voor de ervaren inspecteur start een opleidingstraject met als essentie om op een actieve en participerende manier tot reflectie op het beroep van toezichthouder te komen.

In het verlengde van het beraad van inspecteurs-generaal onderzoekt de IVW mogelijkheden om tot meer samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten te komen op het gebied van opleidingen.

Analyse-instrumenten

De IVW werkt aan vergroting van de effectiviteit en het effect van zijn toezicht. Het systematisch toepassen van analyse-instrumenten breed binnen de organisatie is daarbij essentieel. Begonnen is met het vaststellen van de kernbepalingen per domein, opzetten van methoden van nalevingsmeting, verbeteren van risicoanalyse-methoden en het ontwikkelen van data-analyse. Over de grenzen van de organisatie heen participeert de IVW thans ook in diverse werkgroepen die behoren tot het beraad van inspecteurs-generaal, waarin analyse-instrumenten worden ontwikkeld. In 2007 en in 2008 wil de IVW capaciteit vrijmaken voor de ontwikkeling van aanvullende instrumenten, te weten: effectmeting, kosten- batenanalyse, early warning- en prognosesystemen, tijdreeks- en trendanalyse en evaluatiemethoden.

ICT-toepassingen

Digitale vergunningverlening

De IVW ontwikkelt samen met RWS een generieke ICT-toepassing waarmee bedrijven/personen digitaal hun vergunningen kunnen aanvragen. In oktober wordt het systeem operationeel met de eerste twee producten uit het domein zeevaart. Uitbreiding met de overige vergunningenproducten van de IVW zullen gefaseerd plaatsvinden vanaf eind 2006.

Pilot kentekenherkenning (Automatic Numberplate Recognition)

Eind 2006 zal op zes standplaatsen in Rotterdam apparatuur zijn geplaatst die automatisch de taxikentekens kan lezen. De uitgelezen kentekens worden gekoppeld aan gegevens van o.a. KvK, RDW etc. om zodoende een integraal beeld te verkrijgen van de naleving van de wet- en regelgeving van de taxibranche in Rotterdam.

Prototype inspectie-applicatie bij rail

Op dit moment worden inspecteurs op de controleplaatsen niet digitaal ondersteund. Eind 2006 zal door middel van een pilot enkele inspecteurs de beschikking hebben over mobiele ondersteuning waarin (een deel van) de inspectietoepassing is opgenomen. Met deze mobiele ondersteuning kunnen de inspecteurs o.a. checklisten flexibel genereren, invullen en opslaan. Deze pilot is de voorbereiding van de generieke inspectietoepassing voor de IVW.

Digitale tachograaf

De digitale tachograaf is vanaf 2006 verplicht voor nieuwe vrachtwagens in heel Europa. Het meetinstrument registreert digitaal de gegevens betreffende snelheid, aantal afgelegde kilometers en rustpauzes. De digitale tachograaf heeft als doel om binnen Europa te zorgen voor meer veiligheid op de weg, eerlijke concurrentie tussen Europese vervoerders en gezonde arbeidsomstandigheden. De invoering van de digitale tachograaf leidt tevens tot harmonisatie van de handhaving.

I-Check

Een schip moet (blijvend) voldoen aan de regelgeving die in het bouwjaar van het schip van toepassing was. De maritieme wet - en regelgeving is echter omvangrijk en complex. Om de reder te helpen actueel te blijven kan deze gebruik maken van I-Check, de online databank van de IVW.

1.4 Vooruitblik 2007

De Inspectie Verkeer en Waterstaat ontwikkelt zijn toezicht op strategisch niveau door per domein de toezichtarrangementen te herzien. Hiervoor is een cyclisch proces bedacht dat bestaat uit evaluatie, scoping, ontwerp en uitwerking. In onderstaande tabel is te zien welke planning er voor 2007 en 2008 is.

Domein	Scoping	Visiedocument	Toezichtarrangement
Rail	nvt	Nvt	2005
Tram/metro	2007	2007	2008
Goederenvervoer over de weg	2007	2007	2008
Besloten Busvervoer	2007	2007	2008
Taxi	nvt	2007	2007
Luchtvaart Operationele Bedrijven	2005	2007	2008
Luchtvaarttechnische bedrijven	2006	2006	2007
Luchthavens	nvt	Nvt	Veiligheid 2004
	nvt	Milieu 2007	Milieu 2007
	Schiphol 2006	Schiphol 2006	Schiphol 2007
Luchtruim	nvt	2007	2007
Koopvaardij	nvt	2005	2006 ¹¹ en 2007 ¹²
Visserij	2007	2008	2008
Binnenvaart	2006	2007	2008
Waterbeheer	2006	2007	2007

2 Uitvoeringstoezicht

Vooraf zij opgemerkt dat er rondom toezicht op uitvoeringsorganisaties, op het moment van introductie van de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht in 2005, reeds vanuit meerdere invalshoeken acties waren ingezet gericht op versterking van de toezichtfunctie. Zo vallen te noemen de eerder ingezette actie om voor uitvoeringsorganisaties toezichtvisies te ontwikkelen, de aanbevelingen uit de reeks onderzoeken naar verantwoording en toezicht op RWT's door de Algemene Rekenkamer (waarvan binnenkort het laatste deel wordt gepubliceerd), bij individuele organisaties de wijzigingen als gevolg van nieuw beleid of wetswijzigingen, en het proces rondom het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's.

Binnen het departement is om twee belangrijke redenen geen separaat implementatietraject KVoT 2005 in gang gezet. Ten eerste omdat waar nodig het gedachtegoed van de KVoT kon worden geïncorporeerd in de lopende trajecten, die overigens tezamen ook het gehele veld van uitvoeringsorganisaties bestrijken. En ten tweede omdat bij verschijning van de KVoT bleek dat het beleidskader dat door Verkeer en Waterstaat wordt gehanteerd voor toezicht op ZBO's en RWT's

¹¹ Toezichtarrangement Koopvaardij (Toezicht op de Klassenbureaus) is afgerond en op 1 augustus 2006 in werking getreden.

¹² Het volledige toezichtarrangement voor Koopvaardij zal in 2007 zijn afgerond.

reeds in belangrijke mate al stelde op de zes principes, dus niet alleen de 'oude', maar ook al de nieuwe.

Voor het toezicht op ZBO's en RWT's hanteert het ministerie een VenW-breed beleidskader met als titel 'Welingericht Toezicht'. Dit beleidskader is begin 2003 vastgesteld en successievelijk aangevuld. Het beleidskader geeft een integraal overzicht op hoofdlijnen van het huidige kabinetsbeleid en het VenW-beleid ten aanzien van toezicht op ZBO's en RWT's.

Het beleidskader bevat het bestaande VenW-beleid zoals opgenomen in beleidsbrieven aan de Tweede Kamer en de rapporten Welingericht Toezicht en Onafhankelijk Toezicht op ZBO's. Het beleidskader wordt aangevuld met beleid op nieuwe onderwerpen, zoals deels al verwoord in onder meer reacties op de RWT-onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Naar het oordeel van het ministerie maken de zes principes van goed toezicht, zoals verwoord in de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, onderdeel uit van het beleidskader.

Op basis van het beleidskader 'Welingericht Toezicht' wordt voor alle ZBO's en RWT's een specifieke toezichtvisie opgesteld. De specifieke toezichtvisies geven een beschrijving van de specifieke bestuurlijke situatie en de ministeriële verantwoordelijkheid. Er wordt ingegaan op het publieke belang en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarnaast bevat de toezichtvisie de uitwerking van het toezichtbeleid en de toezichtsactiviteiten. De toezichtvisies bevatten de uitgangspunten van Verkeer en Waterstaat voor het toezicht op uitvoeringsorganisaties:

- toezicht is onafhankelijk, transparant en professioneel;
- toezicht is doelmatig;
- toezichtbeleid is gebaseerd op risicoanalyse;
- de keten van toezichtsactiviteiten is sluitend;
- de toezichtsactiviteiten moeten zichtbaar worden uitgevoerd;
- het toezicht is beschreven in een specifieke toezichtvisie.

Inmiddels heeft Verkeer en Waterstaat in directe samenwerking met de ZBO's en RWT's toezichtvisies gerealiseerd ten aanzien van RDW, CBR, Loodswezen, Innovam, NIWO, ProRail, SEB, LVNL en KOFs¹³.

In bewerking zijn nog toezichtvisies op VAMEX, SAB en SACN. Deze zullen naar verwachting eind 2007 gereed zijn.

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport Kohnstamm en de parlementaire behandeling daarvan, wordt momenteel ook gewerkt aan het voorbereiden van de eventueel a.s. implementatie van de Kaderwet ZBO's. In dit traject wordt kritisch bezien of er nog voldoende redenen zijn om de betreffende taak onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid uit te laten voeren, of er valide redenen zijn om de betrokken organisatie niet onder het regime van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's te brengen en voorts of er in voorkomende gevallen aanleiding is om van het Kaderwetregime af te wijken. Deze actie zal waarschijnlijk leiden tot aanscherpingen van sturing en toezicht.

2.1 Selectiviteit

In het uitvoeringstoezicht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden de taken van de uitvoeringsorganisaties uitdrukkelijk in het kader gesteld van publiek belang, de ministeriële verantwoordelijkheid en de beleidsdoelstellingen. Vanwege de diversiteit aan ZBO's en RWT's qua omvang, taken en instellingsmotief is binnen Verkeer en Waterstaat de 'maatwerk'-gedachte leidend. Dat betekent dat selectiviteit – gekoppeld aan ministeriële verantwoordelijkheid – één van de basispijlers is van het beleid van Verkeer en Waterstaat bij uitvoeringstoezicht.

Risicoanalyse

Een uitgebreide risicoanalyse is vereist, waarbij de risico's op diverse terreinen beoordeeld worden in het licht van het publieke belang en de ministeriële verantwoordelijkheid: kwaliteit en kwantiteit van de taakuitvoering, bestuurlijke en politieke risico's, financiële, personele en juridische risico's etc.

¹³ Deze toezichtvisie wordt inmiddels niet meer gebruikt, aangezien de taken van het KOFs per medio 2005 zijn overgegaan op het CBR.

Voorbeeld

Uit de risicoanalyse op het NIWO is geconcludeerd dat er sprake is van een laag risicoprofiel op vrijwel alle elementen. Afgezet tegen de ministeriële bevoegdheden en de beschikbare instrumenten zoals opgenomen in de Wet Goederenvervoer over de Weg, i.c. een minimaal pakket, is voorts geconstateerd dat deze voldoende waarborg vormen voor een goed functioneren. Aanvullende bevoegdheden of instrumenten werden derhalve niet nodig geacht.

Horizontaal toezicht

In het geval er sprake is van een interne Raad van Toezicht c.q. Commissarissen zullen de bevoegdheden van de minister op een aantal onderdelen beperkter zijn of zal het toezicht minder intensief worden ingevuld, waarmee derhalve ook op die punten het toezicht beperkter is. Zo zal bijvoorbeeld het toezicht op een uitvoeringsorganisatie met sterk georganiseerde afnemers anders worden ingericht dan voor een uitvoeringsorganisatie waarbij er geen invloed is van afnemers. Ook in dit opzicht ligt selectiviteit ten grondslag aan invulling van het toezicht.

Uitvoeringsorganisaties die deelnemen aan initiatieven die in het teken staan van horizontale verantwoording en verbetering van publieke dienstverlening, zoals bijvoorbeeld de Handvestgroep (Handvest Publieke Verantwoording) en de Rijksbrede Benchmark Groep, laten daarmee zien dat zij het publiek belang herkennen, erkennen en actief invullen. In het toezicht kan dan de toetsing aan het publiek belang minder intensief zijn.

Voorbeeld

Bij de RDW is er een interne Raad van Toezicht. Voordat de Directie van de RDW tariefsvoorstellen ter goedkeuring voorlegt aan de minister, is goedkeuring door de Raad van Toezicht vereist. Bij de beoordeling van de tarieven wordt om die reden door het departement marginaal getoetst: niet een uitgebreide toetsing van alle tarieven, wel toetsing van nieuwe tarieven, grote wijzigingen en tarieven met een grote maatschappelijke impact.

2.2 Slagvaardigheid

Interventiemogelijkheden

De interventiestrategie is een onderdeel van de toezichtvisie. Hierbij betreft het niet slechts de formele bevoegdheden van de minister. Een aantal van deze bevoegdheden kunnen worden beschouwd als een ultimatum remedium, zoals bijvoorbeeld het intrekken van een aanwijzing, het ingrijpen bij taakverwaarlozing of het geven van een aanwijzing van algemene aard. Bevoegdheden waar in de praktijk derhalve zelden gebruik van wordt gemaakt. In de praktijk is echter gebleken dat er vele andere manieren zijn om te interveniëren, zonder dat daartoe een formele bevoegdheid in de wet- en regelgeving is opgenomen.

Het beleid van Verkeer en Waterstaat is er in die zin meer op gericht om te voorkómen dat via de formele bevoegdheden geïntervenieerd moet worden.

Bij het vaststellen van de specifieke toezichtvisies wordt mede beoordeeld in hoeverre de interventiebevoegdheden toereikend zijn. Daarnaast is de interventiestrategie een onderwerp dat in het kader van de reguliere evaluaties - bij de uitvoeringsorganisaties die zelfstandig bestuursorgaan zijn – aan de orde komt. Waar nodig worden aanvullende formele bevoegdheden in de instellingsregelingen opgenomen, danwel, vooruitlopend daarop, met de betreffende uitvoeringsinstantie overeengekomen.

Voorbeelden

Gestructureerd overleg en overige interventies

Met vele uitvoeringsorganisaties is gestructureerd overleg ingesteld, waarin het departement haar visie op bepaalde ontwikkelingen kan uiten. Een ander concreet voorbeeld van een "niet-geregelde" interventie is dat het ministerie jaarlijks per brief reageert op het jaarverslag en jaarrekening van de RDW, terwijl de minister formeel niet bevoegd is om de jaarstukken goed te keuren.

Intrekken/niet-verlengen aanwijzing

Waar nodig wordt uiteraard ook langs formele weg opgetreden: door het onthouden van (gedeeltelijke) goedkeuring aan tariefvoorstellen, of, zoals ten aanzien van examens in de binnenvaart in 2005 gebeurde, door het intrekken van de aanwijzing van een exameninstelling.

Een tweede voorbeeld hierbij: in 2005 is geconstateerd dat de wijze waarop vier aangewezen instellingen voor examens klein vaarbewijzen hun samenwerkingsverband, de VAMEX, hadden vormgegeven het toezicht door het departement ernstig bemoeilijkt. Daarop is aangegeven dat continuering van deze situatie voor het departement onacceptabel was en reden om de aanwijzing in die structuur niet te verlengen. Dit heeft geleid tot herstructurering van het samenwerkingsverband, waarbij tevens de verbetermogelijkheden in het toezicht zijn bezien, alsmede de bevoegdheden en interventiemogelijkheden in het toezicht opnieuw zijn gedefinieerd. In beginsel zal dan ook de aanwijzing per 1 januari a.s. op volledig nieuwe leest zijn geschoeid en voldoen aan de huidige normen.

Klachtenbehandeling

Omdat de meeste uitvoeringsorganisaties van Verkeer en Waterstaat tevens zelfstandig bestuursorgaan zijn, is het voor ZBO's gebruikelijke regime van toepassing. Dat betekent dat de uitvoeringsorganisatie zelf een klachtenregeling heeft, en tevens valt onder het bereik van de Nationale ombudsman. Zowel de aantallen klachten als het aantal Ombudsmanzaken behoort onderdeel te zijn in het toezicht.

Voorbeeld

In het toezicht op uitvoeringsorganisaties is het aantal klachten een van de graadmeters die een indruk geven van het functioneren van de organisatie. Bijvoorbeeld: in het jaarverslag van de RDW wordt uitgebreid verantwoording afgelegd over de aantallen bezwaar en beroep, de aantallen klachten en over het aantal Ombudsmanzaken. Bij bezwaar en beroep wordt vermeld wat het resultaat was, en wordt ingegaan op de onderwerpen waarop deze zaken betrekking hadden. Voor wat betreft klachten wordt uiteraard beoordeeld in hoeverre de afhandeling binnen de daarvoor gestelde termijnen plaatsvindt, en wordt de kwaliteit van de klachtafhandeling mede gemeten aan het aantal ingediende klachten bij de Nationale Ombudsman.

In de beoordeling van het functioneren van de RDW als geheel wordt het (relatieve) aantal door de Nationale Ombudsman gegronde verklaarde zaken mede in beschouwing genomen.

2.3 Professionaliteit

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op uitvoeringsorganisaties is, met de nodige waarborgen voor onafhankelijkheid, belegd bij de beleidsdirecties. Daarom is binnen Verkeer en Waterstaat in 2001 een netwerk van toezichthouders en relatiemanagers opgezet. Op deze wijze wordt kennis gedeeld over tal van onderwerpen die verband houden met het opzetten van toezichtvisies en het uitoefenen van toezicht, en worden ervaringen uitgewisseld. Daarnaast heeft in het voorjaar van 2006 een evaluatie plaatsgevonden van de toezichtfunctie binnen DG Personenvervoer, (directie Wegen en Verkeersveiligheid) waarbij diverse aanbevelingen zijn gedaan om de professionaliteit van het toezicht te versterken.

Voorbeelden

ZBO/RWT-intranetsite

Op het departementale intranet is allerlei relevante informatie over ZBO's en RWT's gebundeld. Hiermee is deze informatie voor een ieder beschikbaar. Het betreft onder meer:
Relevante wet- en regelgeving, alle vastgestelde toezichtvisies, informatiestatuten en controleprotocollen, etc.

Checklist en 'best practices'

Een belangrijk hulpmiddel bij het formuleren van de toezichtvisie is een gedetailleerde aandachtspuntenlijst, die een leidraad biedt voor de verplichte elementen van de toezichtvisies. Daarnaast zijn er "best practices", zoals een controleprotocol en informatiestatuten.

2.4 Vooruitblik 2007

De werkzaamheden in 2007 zullen zich primair focussen op de invoering van de Kaderwet ZBO's. De invoering zal naar verwachting leiden tot wijzigingen in de sturings- en toezichtarrangementen. Verkeer en Waterstaat hecht er daarbij aan een goed evenwicht tot stand te brengen tussen selectiviteit en werken vanuit vertrouwen enerzijds en een adequate borging van de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. Verder zullen in 2007 een aantal toezichtvisies worden afgerond.

MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport richt zich voor het toezicht, zowel het toezicht op uitvoering als voor naleving, naar de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. Dit is een continu, lerend proces, waarvan VWS in deze rapportage enkele aspecten belicht.

Op 10 februari 2006 heeft de minister van VWS zijn toezichtvisie 'Verdien(d) vertrouwen' naar de Staten-Generaal gezonden (TK 2005-2006, 23 689, nr. 68). Daarin formuleert de minister van VWS zijn visie op toezicht in de curatieve zorg¹⁴ aan de hand van een tiental uitgangspunten die van belang zijn voor een samenhangend en sober toezichtstelsel. Aanleiding voor deze nieuwe toezichtvisie vormen de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving in het algemeen en andere verantwoordelijkheidsverdeling in het nieuwe zorgstelsel in het bijzonder. Deze ontwikkelingen vragen om eigentijds toezicht.

VWS geeft met de toezichtvisie voor het curatieve zorgstelsel uitwerking aan de kaderstellende kabinetsvisie op toezicht en adviezen van WRR¹⁵ en SER, die modern overheidstoezicht bepleiten. De VWS-visie gaat uit van ruimte en vertrouwen voor de zorgsector. De VWS-visie benadrukt de primaire verantwoordelijkheid van zorgverzekeraars en zorgaanbieders voor de uitvoering van de ziektekostenverzekering en de levering van zorg inclusief de kwaliteit daarvan. Overheidstoezicht op publieke belangen blijft noodzakelijk en houdt waar mogelijk rekening met horizontale borgingsmechanismen, zoals intern toezicht en publieke verantwoording. De toezichtvisie schetst het perspectief op toezicht dat de komende jaren moet uitkristalliseren. De sector moet het vertrouwen aantonen. Dat begint met publieke verantwoording en intern toezicht. Voor velen is het dan een kwestie van 'verdiend vertrouwen', maar voor wie nog niet zover is, geldt het motto: verdien vertrouwen.

De VWS-visie legt eigen accenten door verschillende principes van de kabinetsvisie uit te werken in uitgangspunten. Zo is het principe van selectiviteit van toezicht uitgewerkt in het vijfde tot en met zevende uitgangspunt; en het principe van slagvaardigheid in het achtste tot en met het tiende uitgangspunt:

- VWS belooft openheid met toezichtruimte;
- toezicht oordeelt onafhankelijk;
- algemene toezichthouder waar mogelijk en specifieke toezichthouder waar noodzakelijk;
- samenhangend toezichtbeleid met samenwerkende toezichthouders;
- toezicht op basis van risicoanalyse;
- toezicht op resultaat;
- toezichtinformatie één keer opvragen;
- samenwerking toezicht en beleid op nationaal en Europees niveau;
- toezichtoordeel openbaar, tenzij..;
- toezicht met snelle en merkbare interventie.

1 Nalevingstoezicht

Het nalevingstoezicht op het VWS-beleidssterrein betreft het toezicht op naleving van wet- en regelgeving door de Inspectie Volksgezondheid (IGZ), de inspectie Jeugdzorg (IJZ), de Nederlandse Zorgautoriteit en de Voedsel- en Warenautoriteit. De VWA valt, als baten- en lastendienst, organisatorisch onder de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. VWS is opdrachtgever van de VWA. VWS verwijst naar de rapportage van LNV voorzover de VWA aan bod komt op de onderdelen selectief, slagvaardig en professioneel toezicht.

Deze toezichthouders hanteren elk ook de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005. Aan de hand van de vernieuwde Kaderstellende Visie op Toezicht actualiseren zij hun toezichtvisies.

¹⁴ VWS heeft voor deze toezichtvisie dus een beleidssector geselecteerd. De toezichtvisie curatieve zorg maakt geen nader onderscheid tussen nalevingstoezicht en het uitvoeringstoezicht.

¹⁵ Zie het WRR rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' en het kabinetsstandpunt hierover: modernisering van de overheid, Kamerstukken II, 2004-2005, 29 362, nr. 32 en het rapport van de Sociaal-Economische Raad 'ondernemerschap voor de publieke zaak'.

De VWA komt op basis van onderzoek tot een samenhangend pakket aan vernieuwingen in het toezicht- en handhavingbeleid (VWA-rapport 'Handhaven met verstand en gevoel'). Deze vernieuwingen worden doorgevoerd in 2006 en 2007. Daarmee verhoogt de VWA de effectiviteit van toezicht door deze te richten op wezenlijke risico's en vermindert de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren.

1.1 Selectiviteit

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voert in het kader van het principe selectiviteit discipline-overstijgend risicogericht toezicht uit door middel van gelaagd en gefaseerd toezicht in drie fasen. In fase 1 verzamelt de inspectie informatie, veelal op basis van met het veld samen ontwikkelde indicatoren. In fase 2 analyseert ze de informatie op risico voor de zorgconsument en baseert daar fysieke toezichtbezoeken op. In fase 3 handhaaft en intervenueert de IGZ.

De IGZ stuurt in dit verband aan op de ontwikkeling van prestatie-indicatoren door deskundigen in het zorgveld samen met cliëntorganisaties en verzekeraars. Prestatie-indicatoren zijn gericht op structuur, proces of uitkomst van zorg. Tendens is om meer de uitkomst van zorg te meten.

Daarnaast werkt de IGZ in het kader van selectiviteit nauwer samen met andere betrokken rijksinspecties op het domein gezondheidszorg, te beginnen met de ziekenhuizen. De andere subdomeinen van de gezondheidszorg volgen. De inspecties brachten voor 2006 een gezamenlijk jaarplan van de voorgenomen toezichtactiviteiten richting de ziekenhuizen uit. De IGZ intensiveert deze samenwerking met andere inspecties bij ziekenhuizen in 2007 in de vorm van één-loket-formule met de IGZ als accounthouder. Achter het loket vindt dan onderlinge afstemming van informatieverzameling, inspectiebezoeken en uitwisseling van toezichtgegevens plaats.

De Inspectie jeugdzorg is selectief in de keuze van de onderwerpen waarop zij toezicht uitvoert; zij gebruikt daarvoor de risicoanalyse die zij tezamen met de belangrijkste spelers in het jeugdzorgveld uitvoert. Een nadere keuze vindt plaats door te selecteren op basis van de signalen die uit de meldingen over calamiteiten naar voren komen. Vooral het aspect veiligheid en samenwerken tussen instellingen scoren hoog. De meeste toezichtonderwerpen van 2007 zijn aan die aspecten gerelateerd. Dit jaar is de inspectie een project gestart waarin risico-indicatoren ontwikkeld zullen worden, tezamen met het veld. De uitwerking daarvan zal zijn dat er gelaagd toezicht plaats zal vinden, namelijk eerst informatie verzamelen over de grootste risico's die zich in het veld voordoen en vervolgens nader inzoomen op die instellingen waar de risico's het grootst blijken te zijn.

Het optreden van de VWA is hard waar het moet en zacht waar het kan. De proportionele aanpak houdt in dat afhankelijk van de ernst van de overtreding de toezichthouder besluit tot het gebruik van verschillende instrumenten: schriftelijke afhandeling, herinspectie (waarbij de kosten verhaald worden bij de ondernemer) en het opleggen van een bestuurlijke boete. De VWA werkt momenteel aan een passende sanctionering van zware overtredingen: het kunnen intrekken van de erkenning van bedrijven of het kunnen opleggen van een verbod tot handelen. Daarnaast wordt hulp bij naleving aan ondernemers verder doorontwikkeld.

1.2 Slagvaardigheid

Op 1 oktober 2006 trad de Wet marktordening gezondheidszorg in werking. Daarmee is de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) een feit. Voor deze toezichthouder geldt dat de Wmg voorziet in een bepaling (artikel 17) op grond waarvan de NZa met het oog op een effectieve en efficiënte besluitvorming over de wijze van behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen van informatie ten behoeve daarvan afspraken maakt met andere instanties, zoals het Staattoezicht op de volksgezondheid (IGZ), de Nederlandse mededingings autoriteit, FIOD-ECD en anderen. Dat gebeurt in de vorm van samenwerkingsprotocollen.

In de samenwerkingsprotocollen staan afspraken staan wie, wanneer optreedt en welke afspraken er zijn over onderlinge informatie-uitwisseling. Dit draagt bij aan vermindering van de administratieve lasten bij onder toezicht gestelden. De samenwerkingsprotocollen beantwoorden onder meer aan het principe van slagvaardig toezicht en geven tevens een concrete uitwerking van de uitgangspunten voor toezicht van de VWS-visie, zoals 'een algemene toezichthouder waar mogelijk en specifieke toezichthouder waar noodzakelijk (spelregel 3)', 'samenhangend toezichtbeleid met samenwerkende toezichthouders (spelregel 4)' en 'toezichtinformatie één keer opvragen (spelregel 7)'.

De Inspectie jeugdzorg gaat systematisch na of de rapporten en signalen die zij uitbrengt tot daadwerkelijke verbeteringen leiden. Dat doet zij via een toets op de implementatie van uitgebrachte aanbevelingen. Dit betekent lang niet altijd dat de inspectie daadwerkelijk toezicht uitvoert. Het is ook

mogelijk om op basis van gegevens van instellingen, bijvoorbeeld uit een (kwaliteits)jaarverslag, na te gaan welke verbeteringen zijn doorgevoerd. De Inspectie jeugdzorg werkt eraan om op basis van de score op de hierboven genoemde risico-indicatoren en/of de prestatie-indicatoren, te kunnen gaan bepalen of en waar aanvullend toezicht nodig is.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) ontwikkelde in het kader van het nemen van proportionele maatregelen het instrument van verscherpt toezicht waarbij een zorginstelling op grond van een plan van aanpak op korte termijn aantoonbaar risico's moet opheffen. De IGZ werkt daarnaast aan uitbreiding van haar handhavingsinstrumentarium met de figuur van de bestuurlijke boete en last onder dwangsom.

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) werkt aan veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren. Jaarlijks worden daartoe meer dan 150.000 bedrijven en organisaties gecontroleerd. Door uitkomsten van inspecties bekend te maken krijgen burgers meer informatie voor het onderbouwen van keuzes en kan het vertrouwen in de overheid worden vergroot. Om ervaring op te doen met de openbaarstelling worden op een drietal werkerreinen van de VWA uitkomsten openbaar gemaakt. Vanaf 1 oktober 2006 wordt geleidelijk een start gemaakt met gegevens over het gebruik van vloeibaar frituurvet in de horeca, en over residuen van bestrijdingsmiddelen op groente en fruit. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben in het voorjaar van 2006 besloten de samenleving (burgers, consumenten en bedrijven) meer inzicht te geven in de controles die de VWA uitvoert.

1.3 Professionaliteit

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voert in het kader van het verder professionaliseren van het beroep van inspecteur in 2006 een onderzoek uit naar het beroep van inspecteur. Dit onderzoek richt zich op de beroepsuitoefening, de visie op toezicht van de inspecteurs, de te hanteren normen en het beroepsprofiel van de inspecteur. De uitkomsten van het onderzoek leiden tot herinrichting van de inspecteursopleiding, intercollegiale toetsing en professioneel debat binnen de IGZ.

De Inspectie jeugdzorg is bezig met het verder professionaliseren van het toezicht. Alle toezichtprojecten ondergaan een methodologische toets. Daarnaast worden verschillende varianten van toezicht, waarbij o.a. gelaagd/gefaseerd toezicht en quick-scanonderzoek ontwikkeld. De professionalisering van de medewerkers vindt plaats door methodologische scholing, door verplichte intervisie inzake vaardigheden en door competentie management.

De Minister heeft de Tweede Kamer toegezegd het uitgangspunt van functiescheiding tussen het opsporen en het opleggen van bestuurlijke boete te onderschrijven, ook al ontbreekt een wettelijke eis tot functiescheiding in de Wmg. Voor de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) betekent dit dat de NZa een organisatorische structuur heeft die waarborgen van onbevooroordeeldheid en objectiviteit in zich zal bergen. Onderzoek naar mogelijke overtredingen zal door daartoe aangewezen toezichthouders plaatsvinden. De voorbereiding van de boetebesluiten zal plaatsvinden in een aparte afdeling die niet betrokken is bij het onderzoek ter vaststelling van de overtreding.

1.4 Vooruitblik 2007

Er gebeurt al veel op het gebied van nalevingstoezicht, bijvoorbeeld 'samenwerkende inspecties' en de inrichting van front- en backoffices, waarin rijksinspecties zullen samenwerken. VWS heeft geen specifieke activiteiten voor 2007 te melden.

2 Uitvoeringstoezicht

Voor het onderdeel uitvoeringstoezicht beperkt VWS zich in de rapportage 2006 tot het uitvoeringstoezicht op de zelfstandige bestuursorganen die een rol spelen in het zorgstelsel (hierna: de 'zorgzbo's'). Per 1 januari 2006 is een nieuw zorgverzekeringsstelsel van kracht. Deze stelselwijziging raakt ook de uitvoeringstaken van de zorgzbo's en het toezicht daarop. De minister van VWS heeft de Staten-Generaal hierover tijdig geïnformeerd in zijn brief van 27 mei 2005 (TK 2004-2005, 29 689, nr. 7). Het voornemen is om in een volgende rapportage in te gaan op het uitvoeringstoezicht van andere zbo's.

De minister van VWS informeert de Tweede Kamer jaarlijks over zijn oordeel over het functioneren van de zorgzbo's, zoals laatstelijk bij brief van 29 juni 2006, (TK 2005-2006, 25 268, nr. 41). Het oordeel betreft het functioneren van het College voor zorgverzekeringen, het College van toezicht op de zorgverzekeringen, het College tarieven gezondheidszorg, het College bouw zorginstellingen en het College sanering zorginstellingen in 2005. Dit doet de minister van VWS vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het zorgstelsel, waarin bovengenoemde zelfstandige bestuursorganen (zbo's) wettelijke taken uitvoeren.

Het oordeel is gebaseerd op diverse stukken gedurende het jaar. Het gaat hierbij om de jaarlijkse documenten van de zbo's: het werkprogramma, de begroting, het verslag van werkzaamheden en het financiële verslag. Met deze documenten verantwoorden zbo's zich over hun functioneren. Aan de zbo's wordt nadrukkelijk gevraagd om in hun verslagen expliciet de relatie te leggen tussen hetgeen zij zich hadden voorgenomen en hetgeen ze hebben gerealiseerd (conform het Rijk op een VBTB-wijze).

Volgens de wet dienen de zbo's verslag uit te brengen over de uitvoering van de wettelijke taken in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun werkwijze in het bijzonder. De verslagen van werkzaamheden die de zbo's daartoe hebben opgesteld, zijn getoetst aan een beoordelingskader dat mijn departement heeft ontwikkeld. Voor het kunnen maken van een beoordeling zijn transparantie van het beheer en van werkzaamheden van groot belang.

2.1 Selectiviteit

In het toezicht op het functioneren van de zorgzbo's wordt gebruik gemaakt van een beoordelingskader, met onder meer de volgende vragen:

- Wat is de algemene indruk van het (inhoudelijk) functioneren?;
- Realiseerden de zbo's wat in het werkplan was voorgenomen?;
- Sluiten de uitgevoerde werkzaamheden aan bij de wettelijke taken?;
- Is voldoende rekening gehouden met het beleid van VWS?;
- Zijn de activiteiten en producten van voldoende kwaliteit?;
- Is er een koppeling gelegd tussen gerealiseerde activiteiten, totale kosten en overheadkosten?;
- Hoe verantwoorden de zbo's zich over de bedrijfsvoering?

Daarnaast beoordeelt de minister van VWS de tijdigheid en de bruikbaarheid van uitvoeringstoetsen en de kwaliteit van regelingen en van signaleringen over actuele ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. De beoordeling van de minister van VWS over het functioneren van de zbo's leidt tot de waardering 'naar behoren' of 'niet naar behoren'. De minister heeft over het jaar 2005 geoordeeld dat de genoemde zbo's naar behoren hebben gefunctioneerd.

2.2 Slagvaardigheid

VWS let in 2006 expliciet op een duidelijke koppeling tussen de kosten en de uitvoering bij de beoordeling van de concept-werkprogramma's voor 2007.

2.3 Professionaliteit

VWS hanteert het beoordelingskader en ontwikkelt verder relevante prestatie-indicatoren in samenspraak met het zbo. Voor de toekomst is het de bedoeling dat VWS toezicht houdt op basis van expliciete en kwalitatieve prestatie-indicatoren.

2.4 Vooruitblik 2007

In zijn brief heeft de minister aangegeven te streven naar een toenemende transparantie in het functioneren en presteren van de zbo's. Hoewel de zbo's al goede resultaten bereiken op het vlak van doelmatigheid en klantgerichtheid blijft het kabinet de kwaliteit en doelmatigheid van uitvoeringsorganisaties verder bevorderen. De minister van VWS vindt een nog duidelijkere koppeling tussen de uitgevoerde activiteiten en de kosten gewenst. Samen met duidelijke afspraken vooraf leidt dat tot een scherper beeld van het functioneren van de zbo's en de daarmee gemoeide kosten. In lijn met het kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' (Kamerstukken II, 2004-2005, 25268, nr. 20) wil de minister van VWS hierbij ruimte laten voor de professionals zelf en voor beïnvloeding door belanghebbenden. De minister van VWS gaat uit van diverse activiteiten die de zbo's zelf op dit vlak al ontplooiën (klanttevredenheidonderzoek, certificering van processen, tijdschrijven en dergelijke) en zal daarom een onderlinge uitwisseling van de aanwezige expertise bij de zbo's van het zorgstelsel bevorderen.

In aanvulling op zijn oordeel voor het uitvoeren van de wettelijke taken zal de minister van VWS dan ook bij zijn oordeel over het functioneren van de zbo's in 2006 nadrukkelijk aandacht besteden aan deze twee onderwerpen. Daarnaast zal VWS doorgaan met de verbeteringen in het toezicht op uitvoering, zoals dat in 2006 is ingezet op de volgende onderwerpen:

- benchmark prestaties van zbo's op PIOFACH-taken;
- versterking van de accountfunctie;
- uitbouw van de databank zorgzbo's;
- uitbouw van het zbo-expertisecentrum;
- versnellen van en uitwisselen van activiteiten om de afspraken met en verantwoording door zorgzbo's te verbeteren, zoals het ontwikkelen van prestatie-indicatoren.

VWS kent, naast de hierboven genoemde 'zorgzbo's', nog een groot aantal andere zelfstandige bestuursorganen. Die groep bestaat grotendeels uit privaatrechtelijke zbo's, die in sommige gevallen hun wettelijke taak in deeltijd verrichten.

Ter voorbereiding van de Kaderwet ZBO's bereidt VWS momenteel concept-mededelingen voor met betrekking tot alle zelfstandige bestuursorganen die onder de Kaderwet zullen vallen. Aangezien het gaat om zbo's met zeer diverse taken en met een uiteenlopende historie, betreft het een niet-homogene groep. VWS stelt vast dat nog niet op dezelfde, eenduidige wijze verantwoording plaatsvindt, zoals voor de groep zorgzbo's. Voor de toekomst bekijkt VWS of de ontwikkeling van een beoordelingskader ook voor deze zbo's nuttig is. Daarin zal VWS eveneens de uitkomsten van het vervolgonderzoek naar toezicht en verantwoording op rechtspersonen met een wettelijke taak door de Algemene Rekenkamer betrekken.

MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

1 Nalevingstoezicht

Het nalevingstoezicht op het VROM-beleidsterrein betreft het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door de VROM-Inspectie (VI) en de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie houdt toezicht op en bevordert de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van VROM door burgers, bedrijven en instellingen. De VROM-Inspectie draagt de handhavingkennis en -ervaring actief uit naar interne en externe betrokkenen en maakt burgers, branche-organisaties, bedrijven en andere overheden bewust van hun eigen verantwoordelijkheid. Naast het nalevingstoezicht houdt de VROM-Inspectie tevens toezicht op de correcte uitvoering van de VROM-regelgeving door de decentrale overheden. Dit interbestuurlijk toezicht maakt geen onderdeel uit van deze rapportage. Op basis van het rapport van de Commissie Alders 'Interbestuurlijk toezicht herijkt' alsmede de daarop gebaseerde departementale doorlichtingen van de Commissie Oosting, worden voorstellen ontwikkeld voor de vernieuwing in het interbestuurlijk toezicht.

De eerste Kaderstellende Visie op Toezicht uit 2001 heeft binnen VROM geleid tot een andere positionering van het nalevingstoezicht en het interbestuurlijk toezicht. Tot 2002 beschikte VROM per beleids-DG over een eigen inspectie, die onder het betreffende DG viel. In 2002 is de VROM-Inspectie ontstaan uit een samenvoeging van de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie Volkshuisvesting, de Inspectie Ruimtelijke Ordening, de Dienst Recherchezaken (opsporing) en de Kernfysische dienst die van SZW is overgekomen. Met het ontstaan van het "Inspectoraat-Generaal VROM" (VROM-Inspectie) is de inspectiefunctie als gelijkwaardige 'tak' naast de beleids-DG's geplaatst. De VROM-Inspectie is rechtstreeks onder de sg gepositioneerd en rapporteert rechtstreeks aan de bewindslieden. Op deze wijze is de interne onafhankelijkheid van de VROM-Inspectie binnen het departement gewaarborgd.

NEa

De Nederlandse Emissieautoriteit is opgericht door VROM met als opdracht toezicht te houden op de naleving van de wet- en regelgeving voor de handel in NOx- en CO2-emissierechten. Het Ministerie van VROM heeft de NEa opgericht om onafhankelijk toezicht te houden op de manier waarop bedrijven de wetten en regels van emissiehandel naleven. De NEa heeft nu de status van een batenlastendienst. Het Ministerie van VROM is, samen met het Ministerie van Economische Zaken, verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid. De NEa verleent emissievergunningen aan bedrijven die onder emissiehandel vallen, registreert de transacties in de registers, ziet toe op het naleven van de vergunning en heeft de bevoegdheid om boetes op te leggen als er sprake is van overtredingen. De NEa heeft geen rol in de markt van vraag en aanbod van emissierechten. De NEa controleert of de bedrijven de emissievergunningen naleven door middel van inspectieonderzoeken. Het is van groot belang dat in het systeem van de emissiehandel alle vergunninghoudende bedrijfslocaties in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Dat kan het beste gebeuren door een onafhankelijke en transparante organisatie. In de Wet milieubeheer is daarom opgenomen dat de NEa op termijn zelfstandig wordt. Op dit moment is de NEa gepositioneerd onder de plv. secretaris-generaal, totdat de NEa een ZBO wordt, hetgeen naar verwachting op 1 januari 2008 zal geschieden. Voornaamste reden om als ZBO gepositioneerd te worden betreft het feit dat ook de overheid zelf in emissierechten handelt. De onafhankelijkheid van de politiek verlangt vanuit dat oogpunt een onafhankelijke positie voor de NEa, die het best tot zijn recht komt als ZBO.

Werkwijze

De VROM-Inspectie prioriteert op grond van de nalevingstrategie. De VROM-Inspectie scoort daarbij alle wettelijke taken en thema's op de mate van "naleving" en "risico". Prioriteit krijgen die onderwerpen die zowel een slechte naleving als een hoog risico scoren, waarbij het risico wordt afgemeten op de consequenties voor de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid alsmede de sociale consequenties. Deze prioriteiten zijn de basis voor de keuzen in de begroting en in het jaarplan van de VROM-Inspectie, zodat inzichtelijk is aan welke onderwerpen prioriteit wordt gegeven en op welke wijze de VROM-Inspectie met de overige onderwerpen om gaat. Tevens heeft de VROM-Inspectie op de verschillende domeinen de prioriteiten in een meerjarenplan geprogrammeerd. De NEa bepaalt

vooraf met de opdrachtgever (beleidsdirectie) welke activiteiten en prioritering door de toezichthouder zullen worden uitgeoefend. In de huidige situatie van een nieuw systeem is er nog sprake van jaarlijks cyclusgebonden activiteiten. Bij de NEa en de VROM-Inspectie wordt transparant gemaakt waarop de keuzes gebaseerd zijn van de werkzaamheden (cyclus) en de inzet van de inspecteurs voor die werkzaamheden.

Rapportage

Zowel bij de VROM-Inspectie als de NEa worden de resultaten van inspectieonderzoeken nagenoeg altijd in openbare rapporten gepubliceerd. Meer specifiek publiceert de NEa over de nakoming van de verplichtingen t.a.v. CO₂ door de bedrijven per bedrijf individueel incl. naming and shaming op internet (Europese verplichting) en over de uitgestoten emissies door de bedrijven m.b.t. NO_x (geen nakoming, geen naming and shaming)

De minister van VROM stuurt de jaarrapportage van de VROM-Inspectie aan de Tweede Kamer, alsmede overige relevante landelijke of overige rapportages van de VROM-Inspectie. Het is gangbaar dat de VROM-Inspectie de inspectierapporten publiceert en tevens op de website www.vrom.nl opneemt. Al naar gelang het onderwerp vindt verdere verspreiding plaats via landelijke en regionale pers. Ook het jaarplan, jaarrapportage, projecten en persberichten zijn via het deel van de VROM-Inspectie van www.vrom.nl te raadplegen voor burgers en bedrijven. Tevens brengt de VROM-Inspectie rapportages soms actief bij bepaalde doelgroepen onder de aandacht. De NEa heeft ook een jaarrapportage en publiceert resultaten op de website van de NEa (<http://www.emissieautoriteit.nl/>).

1.1 Selectiviteit

VROM onderschrijft het uitgangspunt dat het nalevingstoezicht selectief wordt ingevuld en van maximale verantwoordelijkheid aan burgers, bedrijven en instellingen voor het zelf handhaven van wetten en regels. Nalevingstoezicht wordt verminderd waar dat kan en het wordt intensiever waar dat nodig is.

Nalevingsstrategie

Binnen de VROM-Inspectie is in het eerste halfjaar van 2006 de interventiestrategie vastgesteld (als onderdeel van de nalevingsstrategie). Deze interventiestrategie biedt een afwegingskader voor de vraag of en hoe andere stakeholders bij het toezicht kunnen worden betrokken en welke rol zij moeten of kunnen krijgen. Dit houdt in ieder geval in dat vaker dan voorheen in plaats van traditionele toezichtmethoden (controle-overtreding-sanctie), toezichtmethoden zullen worden gebruikt die meer verantwoordelijkheid aan de onder toezicht staande laten. Bijvoorbeeld compliance assistance, waarbij de inspectie zwakke punten in naleving constateert en mogelijkheden aandraagt om die punten door de ondertoezichtstaande zelf te laten verbeteren. Dit kan ondermeer door brancheorganisaties hierin te betrekken. Dit wordt de komende tijd verder ingevuld. Bij de ontwikkeling van nieuwe regelgeving worden de uitgangspunten van de interventiestrategie eveneens toegepast. Bij de nieuwe REACH-regelgeving bijvoorbeeld wordt bij de invulling van de handhavingsparagraaf expliciet de samenwerking met VNO-NCW gezocht. Bij het toezicht op gemeenten en provincies wordt voorafgaand aan een onderzoek bestuurlijk overleg gevoerd om te horen welke punten zij graag onderzocht zien. Op het gebied van ruimtelijke plantoetsing is met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening het toezicht vooraf verminderd en is meer verantwoordelijkheid gelegd bij de andere overheden.

De Nederlandse Emissieautoriteit is vanaf 1 januari 2005 actief t.a.v. de uitvoering van de emissiewetgeving o.b.v. een wettelijke taak. Er zijn op dit moment twee vormen van (lucht)emissies die onder de verantwoordelijkheid van de NEa vallen broeikasgas (CO₂) en stikstofoxide (NO_x). Het terugbrengen van CO₂ is een verplichting opgelegd vanuit Europa (in het verlengde van het Kyoto-protocol) en het terugbrengen van NO_x d.m.v. een handelssysteem is een nationale keuze. De nalevingsstrategie van de NEa is in deze aanvangsfase vooral gericht op compliance assistance, zodat zowel bedrijven en overheid kunnen wennen aan het nieuwe systeem.

Overdracht van verantwoordelijkheid NEa

Er is gekozen voor een getrapte verantwoordelijkheid. In eerste instantie ligt er een belangrijke verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf en in tweede instantie bij de door het bedrijf ingehuurde externe en geaccrediteerde verificateur. De verantwoordelijkheid is op de volgende onderdelen overgedragen aan de bedrijven die (verplicht) deelnemen aan de genoemde handelssystemen.

De bedrijven zijn betrokken bij het vaststellen van de toe te kennen (te alloceren) emissierechten. Zij verstrekken daartoe historische cijfers zodat een nationaal allocatieplan kan worden opgesteld. Door middel van zienswijze en beroep kunnen bedrijven interveniëren in de uitkomst (dit proces heeft plaats vooraf aan de uitvoering en geschiedt door de beleidsdirecties van het Ministerie van EZ en Ministerie van VROM).

Afhankelijk van enkele vastgestelde drempelwaarden kunnen bedrijven ervoor kiezen om een aanvraag in te dienen (tijdelijk) niet mee te doen aan het/de emissiehandelssyste(e)m(en), zij krijgen een zgn. opt-out. (Het is in de toekomstige 2^e planperiode echter ook mogelijk om in sommige gevallen een verzoek te doen wel mee te mogen doen aan het/de emissiehandelssyste(e)m(en) door middel van zgn. opt-in.)

De bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de aanvraag van een emissievergunning om emissies te mogen uitstoten en dienen daartoe een monitoringsprotocol (MP) in waarin staat beschreven op welke wijze het bedrijf zelf de uitgestoten emissies meet en/of berekent en het toegepaste interne kwaliteitssysteem.

De NEa heeft een aantal taken die altijd onder eigen verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Het betreft de uiteindelijke controle (en goedkeuring door onafhankelijke geaccrediteerde verificateur) van het emissiejaarverslag. Het afgeven van emissievergunningen, valideren van het monitoringsprotocol en het verwerken en beoordelen van meldingen. Op beide terreinen wordt de verantwoordelijkheid niet overgedragen om een eerlijk en transparant handelssysteem te waarborgen. Er zijn grote (financiële) belangen gemoeid (ca. 1 miljard per jaar in Nederland). Voor de VROM-Inspectie geldt dat het beoordelen van de inspectieresultaten en het rapporteren een onafhankelijke taak is en blijft. Bij het interveniëren zijn in een aantal gevallen overeenkomsten gesloten met andere toezichthouders, zoals de douane en de KLPD, zodat ook zij kunnen ingrijpen op overtredingen van een aantal VROM-regels. Hiervoor zijn zij dan ook formeel aangewezen als toezichthouder.

Concrete vermindering en intensivering van het nalevingstoezicht

De VROM-Inspectie is in de periode van 2002 tot 2006 in fte's ingekrompen van 718 fte's in 2002 naar 527 fte's in 2005, dit deels door vermindering en afstoten van taken en regelgeving met als direct gevolg een vermindering van toezichtlast. Door het inzetten van andere instrumenten om de naleving te bevorderen zal ook vermindering van toezichtlast worden bewerkstelligd. Vermindering van toezichtlasten vindt tevens plaats via de intensivering van de samenwerking met andere inspecties. Zo heeft de VROM-Inspectie samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de douane, politie en met rijksinspecties, om door samenwerking en afstemming zowel de effectiviteit van het toezicht te vergroten als de toezichtlasten te verminderen. Een goede onderlinge informatie-uitwisseling, het gezamenlijk optrekken van inspecties en in bepaalde situaties het overnemen van elkaars taken, leidt tot een vermindering van de toezichtlast bij de geïnspecteerde bedrijven. De samenwerking tussen de inspecties heeft een verdere impuls gekregen met de implementatie van het projectplan 'Eenduidig toezicht', waarover de Kamer al is geïnformeerd. In het kader van dit projectplan is het toezichtveld verdeeld in domeinen, waarbinnen een één-loket-aanpak met front- en backoffices wordt gerealiseerd. De VROM-Inspectie trekt de domeinen Nucleair, Chemische industrie, Afval en Buisleidingen en is betrokken bij een 15-tal andere domeinen.

Voor de NEa geldt dat het toezicht op de ca. 300 bedrijven die in eerste aanleg deelnemen door de opdrachtgever als een cyclusgebonden activiteit is benoemd. Daarbij worden in de 1^e handelsperiode van 3 jaar (eindigt 31 december 2007) afhankelijk van de klasse waartoe het bedrijf behoort (zeer complex, complex of overig) één of meerdere audits uitgevoerd, die erop gericht is om te beoordelen of de situatie in overeenstemming is met het monitoringsprotocol alsmede op de uitvoering en handhaving van emissiewetgeving in het algemeen. Deze periode is vooral bedoeld om bedrijven daar waar nodig in compliance te brengen.

Feitelijk betekent emissiehandel een extra vorm van toezicht voor bedrijven, daar staat tegenover dat er ook een belang is voor bedrijven om een eerlijk en transparant handelssysteem te hebben en houden. Een goed werkend handelssysteem voorkomt fraude en kan duidelijkheid scheppen omtrent de terugverdientijd van investeringen om de emissie-uitstoot te verminderen. T.a.v. NO_x-emissie zijn er twee bevoegde gezagen, de NEa m.b.t. wetgeving t.a.v. emissiehandel en het bevoegd gezag vanuit de Wet milieubeheer (Wmbg), veelal lokale overheid, t.a.v. de concentratie-eisen. Concreet is om de toezichtlast zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen een bestuursovereenkomst gesloten tussen de NEa en Wmbg waarin, naast informatie uitwisseling, ook wordt uitgewerkt in welke situaties afstemming en gezamenlijk optreden naar de bedrijven noodzakelijk is. De toezichtbezoeken worden door de NEa vooraf kenbaar gemaakt aan het Wmbg, zodat een gecombineerd toezichtbezoek kan plaats vinden.

Op grond van de ervaringen tot nog toe is een voorzichtige conclusie te trekken, dat het weer opnieuw

doormaken van dezelfde cyclus voor dezelfde bedrijven niet effectief is. Er dient meer aandacht te komen voor de complexe en zeer complexe bedrijven omdat er, mede vanwege de complexiteit, nog onvoldoende inzicht bestaat omtrent de validiteit en toepassing van het monitoringsprotocol. Voor de nieuwe toetreders, afhankelijk van de ontwikkeling van de wetgeving ongeveer 50 tot 200 bedrijven, is een eerste cyclus gebonden activiteit wel noodzakelijk. Voor een groot deel van de overige bedrijven zal een verlaging van het aantal uit te voeren audits mogelijk zijn. Dit is vergelijkbaar met de ervaringen van de VROM-Inspectie bij de gemeenteonderzoeken, waar er nu voor wordt gekozen om de onderzoekscyclus bij alle gemeenten niet te herhalen, maar bijvoorbeeld in te zoomen op thema's.

Risicoanalyse

De VROM-Inspectie maakt – met de nalevingsstrategie als prioriteringskader – een systematische risicoanalyse, waarbij niet alleen intern binnen de inspectie, maar ook met stakeholders de analyse wordt uitgevoerd. Voor het najaar van 2006 staat een grote integrale scoring van alle wettelijke taken op het programma. Voor elke wettelijke taak zal het risico en het naleefniveau door deskundigen zowel van de VROM-Inspectie als daarbuiten worden vastgesteld. De scoringsmethodiek is onderdeel van de Nalevingsstrategie (NLS). De uitkomsten vormen een belangrijke bron voor de prioritering van de VROM-Inspectie. Een eerste integrale scoring heeft in 2002 plaatsgevonden. In de tussenvolgende jaren heeft een beperkte toetsing van de scoring van de wettelijke taken plaatsgevonden. Bij de VROM-Inspectie gebeurt risicoanalyse op basis van de nalevingsstrategie die opgenomen is in de Leidraad objectgericht risicomanagement die door het IG-beraad is opgesteld en behelst het een systematische doorlichting van taken, risico's en naleefgedrag. Ook op signalen van het 'van-buiten-naar-binnen-spoor' waarvoor signalen van burgers, overheden, bedrijven en medewerkers input vormen wordt een risicoanalyse uitgevoerd.

Prioriteiten van de VROM-Inspectie voor 2006 zijn onder meer handhaving EVOA (internationale afvaltransporten), toezicht waterleidingwet en ketenhandhaving (asbest, dierlijke vetten, vuurwerk, bouw- en sloopafval). Deze projecten vallen merendeels in het prioriteitenkwadrant 'hoog risico, hoog naleeftekort'. Minder toezicht wordt gehouden op onderwerpen uit de andere kwadranten. In principe wordt geen toezicht gehouden op onderwerpen in het prioriteitenkwadrant 'laag risico, laag naleeftekort', waar meer wordt gewerkt vanuit het 'piep'-systeem (alleen actie op grond van signalen). Voorbeelden van de laatste categorie zijn het besluit kwikhoudende producten en het besluit kwaliteitseisen brandstoffen wegverkeer.

In het algemeen hanteert de VROM-Inspectie de nalevingsstrategie als prioriteitenkader en wordt geselecteerd op de mate van risico en naleefgedrag. Daarnaast reserveert de VROM-Inspectie een substantiële capaciteit om te kunnen reageren op signalen van buiten. Bij de NEa is dit vanwege het nog prille bestaan nog niet zichtbaar; op basis van individueel teruggekoppelde ervaringen van inspecteurs worden wel risico's ingeschat en bijstellingen gemaakt naast de cyclische toezicht activiteit.

Bij de NEa ligt de situatie nog wat anders, omdat de NEa pas kort bestaat en er nauwelijks historische cijfers en kentallen beschikbaar zijn. Alle informatie wordt nochtans opgeslagen in een datasysteem en er wordt op dit moment vorm gegeven aan een project om te komen tot "informatie gestuurde naleving" (IGN). IGN moet er in de toekomst toe leiden dat door analyse van de diverse data en informatie gerichte keuzes gemaakt kunnen worden t.a.v. de bedrijven waar toezicht noodzakelijk is. Daarnaast heeft de NEa korte communicatielijnen naar de diverse stakeholders door deelname in diverse overleggen o.a. met de branche en het organiseren van NEa events voor de bedrijven. Deze korte lijnen geven ook informatie t.b.v. het toepassen van IGN. Daarmee geeft ook de NEa steeds meer vorm aan een systematische risicoanalyse.

1.2 Slagvaardigheid

Interventiestrategie VROM

De VROM-Inspectie heeft in het eerste halfjaar van 2006 een interventiestrategie vastgesteld, getiteld 'Eerst denken, dan doen' als invulling van de 'hoe-vraag' uit de nalevingsstrategie. De interventiestrategie van de VROM-Inspectie richt zich op een systematiek voor het bepalen van de juiste aanpak ofwel de meest effectieve mix van interventies. Daarmee wordt bedoeld een maximaal (positief) effect op het naleefgedrag tegen zo gering mogelijke kosten. Dit kunnen interne kosten van de VROM-Inspectie zijn maar ook externe kosten. Het gaat hierbij om het bieden van een analysekader dat gebruikt wordt voorafgaand aan de uitvoering van een project of activiteit. Bij het

bepalen van een effectieve aanpak kunnen, in navolging van de aanpak ketenhandhaving die in het LOM is afgesproken, drie niveaus worden onderscheiden:

- Strategisch niveau: wat moet er worden gedaan om de doelen/effecten te bereiken?
- Tactisch niveau: hoe kan dat het best gedaan worden?
- Operationeel: wie doet wat en met welk resultaat?

Middels een stappenplan kan zo per wettelijke taak een interventiestrategie worden vastgesteld, afhankelijk van nalevingsgeneigdheid van de doelgroep en de onderliggende reden van niet-naleven (niet weten, niet willen of niet kunnen).

De NEa heeft voor de eerste handelsperiode (2005-2007) besloten tot het realiseren van compliance assistentie middels zachte drang en toelichting. Deze keuze is met name gebaseerd op het feit dat zowel de overheid als de bedrijven worden geconfronteerd met een geheel nieuw systeem en staat daarom in het teken van kennisoverdracht, opvoeden etc. Zodra er sprake is van voldoende bekendheid zal een meer handhavende lijn worden toegepast waarbij in vooraf benoemde overtredingen direct worden gesanctioneerd. In alle gevallen is het doen ophouden van de overtreding het uitgangspunt. Voor de tweede handelsperiode zal een nieuwe interventiestrategie worden ontwikkeld (vanaf 2008).

Naleving verbeteren

De VROM-Inspectie heeft verschillende mogelijkheden om de naleving te verbeteren. De te kiezen instrumentenmix hangt af van de situatie. Globaal kunnen er 3 situaties worden onderscheiden: niet-weten, niet-kunnen en niet-willen. Dit noopt tot verschillende interventies. Uitgangspunt is 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. Niet-willenden worden hard aangepakt (processen-verbaal e.d.), niet-kunnenden worden zo mogelijk begeleid, niet-wetenden worden eerst geïnformeerd. Bij de NEa wordt vooralsnog verondersteld dat de interventiemogelijkheden voldoende zijn (last onder dwangsom, bestuurlijke boete en evt. strafrecht in combinatie met de maatregelen in de Wet op de economische delicten). De eerste anderhalf jaar is er vooral geprobeerd om de kennis bij de bedrijven met deze nieuwe materie te verhogen en ze in compliance te brengen zonder boetes toe te passen, vooralsnog werd met succes uitsluitend de last onder dwangsom toegepast.

Rapportage

De VROM-Inspectie en de NEa rapporteren jaarlijks over hun bevindingen in de jaarrapportage; daarin wordt ook aangegeven welke interventies zijn gepleegd en met welk resultaat.

Klachtenregeling

Het uitgangspunt is dat ministeries en nalevingstoezichthouders zorgvuldig omgaan met klachten van burgers, bedrijven en instellingen over ondertoezichtstaanden. De VROM-Inspectie heeft een klachtenregeling voor zover er sprake is van een klacht over het handelen van medewerkers van de inspectie. Op dergelijke klachten wordt een procedure conform de Awb doorlopen: ontvangstbevestiging, hoorzitting, besluit. Eenzelfde procedure geldt voor bezwaren tegen bestuursrechtelijke besluiten/beschikkingen. De VROM-Inspectie heeft naast de prioriteiten uit de nalevingsstrategie (het van binnen naar buiten spoor), in het jaarplan ook capaciteit gereserveerd voor het zogenaamde "van-buiten-naar-binnen-spoor". Er is tijd ingeruimd om te reageren op signalen en klachten uit de omgeving. Deze signalen of klachten van burgers, bedrijven, overheden of medewerkers worden geanalyseerd en geprioriteerd en waar nodig wordt actie ondernomen. Vaak bestaat dit uit het ondersteunen van burgers bij het vinden van de juiste instantie of de juiste aanpak/procedure. Ook kan het leiden tot nader onderzoek. Ook de NEa heeft een klachtenregeling. Bij de NEa maken klachten niet zozeer deel uit van de programmering, maar wel signalen. De NEa heeft net als de VROM-Inspectie de mogelijkheid om ad-hoc onderzoeken in te stellen op basis van signalen.

1.3 Professionaliteit

Het uitgangspunt is dat nalevingstoezichthouders ervoor zorgen dat het toezicht aan professionele standaarden voldoet. Het is van belang dat kennis, vaardigheden en houding van toezichthouders up to date zijn en voldoende passend voor het adequaat uitoefenen van de toezichttaak. Voor alle functies van de VROM-Inspectie zijn zogenaamde kerncompetenties bepaald, waarover een medewerker dient te beschikken om de functie adequaat te kunnen uitoefenen. Daarnaast zijn van alle medewerkers kenniskaarten gemaakt, zodat duidelijk is geworden welke deskundigheden aanwezig zijn en welke deskundigheden moeten worden ontwikkeld. Individuele en organisatie-kennisbehoefte is gemeten en vertaald in een opleidingsprogramma. Met de oprichting van de

VROM-Inspectieacademie (VIA) – die samenwerkt met de andere bestaande inspectieacademies – is een stimulans gegeven aan het vergroten van de professionaliteit van medewerkers van de VROM-Inspectie. De VIA coördineert opleidingen en laat ze zo nodig ontwikkelen, al dan niet samen met andere Inspectieacademies. De NEa heeft bij het vaststellen van de formatie en functies rekening gehouden met de gewenste professe van de toezichthouder, met name deskundigheid t.a.v. luchtemissies is van belang. Er is sprake van een bewust beleid voor het ontwikkelen van de competenties van de toezichthouder. Zowel voor de NEa als voor de VROM-Inspectie is competentie management leidraad.

1.4 Vooruitblik 2007

In 2007 gaat de VROM-Inspectie door op de ingeslagen koers en komt meer nadruk te liggen op implementatie. Zo zal het kader van de interventiestrategie in het handelen van de VROM-Inspectie zijn beslag moeten krijgen. Voorts staat 2007 bij de VROM-Inspectie primair in het teken van de 3 nieuwe criteria uit de KVoT-II: samenwerkend, slagvaardig en selectief. Deze criteria komen tot uiting in de intensivering van de samenwerking met andere inspecties, overheidsdiensten als ook met stakeholders. De VROM-Inspectie gaat in 2007 de samenwerking met deze partijen verder uitbouwen. Tevens zal de VROM-Inspectie in 2007 verder investeren in het project 'Eenduidig Toezicht'. In samenwerking met de overige rijksinspecties en in afstemming met de decentrale overheden, zal de VROM-Inspectie in 2007 het domeingericht toezicht nader invullen. Dit geldt in ieder geval voor de 3 domeinen waarvoor de VROM-Inspectie als trekker is aangewezen: chemie, afval en nucleair. Maar tevens zal de VROM-Inspectie ook op de overige domeinen een actieve inbreng leveren om tot een substantiële vermindering van de toezichtlasten te komen.

In 2007 zal de NEa vooral actief zijn in het verder implementeren en toepassen van hetgeen met het Wmbg is overeengekomen in de bestuursovereenkomst. Daarnaast zal in 2007 (laatste jaar van de eerste periode) het door de opdrachtgever vastgestelde cyclische proces worden afgerond. Er zal wederom een toetsing van de emissiejaarverslagen over het afgesloten handelsjaar 2006 plaats vinden. In 2007 zal bovendien een grote evaluatie plaats vinden van de werkzaamheden van de NEa in de eerste handelsperiode (2005-2007) met het oog op de toekomst en de tweede handelsperiode (2008-2012).

2 Uitvoeringstoezicht

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandig overheidsorganisaties. Reeds sinds oktober 2003 heeft VROM een Toezichtvisie op zelfstandige organen. In lijn met het kabinetsstandpunt 'Een Kaderstellende Visie op Toezicht' is gekozen voor een organisatorisch herkenbare toezichtfunctie op een zo hoog mogelijk niveau binnen VROM. De Toezichthouder op Zelfstandige Organen (TopZO) opereert vanaf 2003 inhoudelijk onafhankelijk binnen VROM en maakt deel uit van de Concernstaf. Door de komst van TopZO is de functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht binnen VROM een feit. Onder de zelfstandige organen waarop TopZO toezicht houdt worden begrepen: ZBO's, RWT's, aangemelde instanties op basis van Europese regelgeving en waarborgfondsen. De inhoud en de reikwijdte van het toezicht uitgeoefend door TopZO is in lijn met de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in wet- en regelgeving (specifiek en generiek).

Uitgangspunt is dat TopZO toezicht houdt, voor zover er een ministeriële verantwoordelijkheid is. De minister is uitsluitend verantwoordelijk voor de bevoegdheden die hem zijn toegekend in specifieke wet- en regelgeving. Daarnaast wordt rekening gehouden met rijksbrede kaders, als de Kaderwet ZBO's en de Kaderstellende Visie op Toezicht. Vanaf 2003 is invulling gegeven aan de principes transparant, onafhankelijk en professioneel. Ook de drie nieuwe principes van goed toezicht zijn al grotendeels onderdeel van het uitvoeringstoezicht. Dat het uitvoeringstoezicht adequaat functioneert wordt door Algemene Rekenkamer ondersteund in het recent verschenen rapport 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 5', waar wordt geconcludeerd 'dat VROM heeft gekozen voor een onafhankelijke positionering van de toezichthouder in de organisatie'. 'Dit werkt helder en professioneel. De toezichtketen bij VROM is sluitend.'

Het vertrekpunt voor het uitvoeringstoezicht is de ministeriële verantwoordelijkheid. Op basis van de wettelijke bevoegdheden is voor elk zelfstandig orgaan een toezichtarrangement opgesteld. Onderdeel van dit arrangement is een risicoanalyse op basis waarvan wordt bekeken hoe intensief het

toezicht wordt ingevuld. Ook bevat dit toezichtarrangement een Informatie- en Controleprofiel waarin is vastgelegd welke informatie het zelfstandig orgaan levert en hoe TopZO het toezicht uitvoert en tot een oordeel komt. Naast het maken - en vastleggen van heldere afspraken en het uitvoeren van feitelijk toezicht wordt er aandacht besteed aan relatiebeheer tussen het departement en de objecten van uitvoeringstoezicht. Gewerkt wordt aan een gezonde open relatie met de organisatie die op afstand van het ministerie een publieke taak uitvoeren. Relatiebeheer moet resulteren in wederzijds begrip en dat het vanzelfsprekend wordt om elkaar te informeren over relevante zaken en te voorkomen dat VROM de actualiteit bij haar zelfstandige organisaties niet kent.

Bij het uitoefenen van toezicht maakt TopZO ook gebruik van informatie van derden. Voorbeelden hiervan zijn accountants- of rechtmatigheidsverklaringen, verslagen van Raden van Toezicht en klantenonderzoeken. TopZO hanteert het jaarverslag als kerndocument bij haar toezicht en neemt daarbij ook de bevindingen van de accountant mee. Daarnaast worden zelfstandige organisaties als het Kadaster periodiek geëvalueerd door externe onderzoeksbureaus. Het uitvoeringstoezicht is ook betrokken bij de periodieke evaluatie van het functioneren van zelfstandige organisaties. De focus is hierbij niet gericht op de handhaafbaarheid van beleidsdoelen, maar op de manier hoe publieke taken worden uitgevoerd.

Jaarlijks wordt er door de toezichthouder over de toezichtbevindingen gerapporteerd. Dit is nog een interne rapportage die wordt besproken in de bestuursraad van VROM en met de bewindslieden.

2.1 Selectiviteit

Horizontale verantwoording

VROM heeft in haar toezichtvisie op zelfstandige organen uit augustus 2003 opgenomen dat zij streeft naar proportioneel toezicht. Dit betekent dat de intensiteit en inhoud op maat worden ingevuld. Als de horizontale verantwoording van een organisatie goed functioneert en de publieke belangen laten het toe, dan beperkt de Toezichthouder op Zelfstandige Organen (TopZO) zich tot een metaniveau. Hierbij geldt dat horizontale verantwoording nooit in de plaats kan komen van het verticale toezicht. Bij de beoordeling van de jaarstukken van de zelfstandige organisaties gaat TopZO na in welke mate de organisatie de dialoog zoekt met haar "stakeholders". Alle zelfstandige organisaties van VROM maken gebruik van horizontale instrumenten als tevredenheidsonderzoeken, kwaliteitssystemen, benchmarks, en dergelijke. In haar contacten met de organisaties stimuleert TopZO het gebruik van horizontale instrumenten. TopZO heeft nog geen reden gezien om zelf detailtoezicht te houden op onderwerpen die deel uit maken van de interne governance of kwaliteitssystemen van een organisatie. Er is dus geen sprake van een stapeling van toezicht. Wel wordt bijvoorbeeld incidenteel nagegaan hoe een kwaliteitssysteem in de praktijk werkt en wordt kennisgenomen van de resultaten van klantonderzoeken. Het toezicht op de zelfstandige organisaties is niet zozeer veranderd door de publieke verantwoording door de organisaties.

Risicoanalyse

TopZO oefent haar toezicht uit op basis van risicoanalyses, die bestaan uit twee pijlers. Allereerst zijn er per zelfstandige organisatie vier aandachtsvelden - de taakuitoefening, bedrijfsvoering, beleidsterrein en sturingsrelaties van de organisatie - geformuleerd. De vier velden zijn voorzien van indicatoren, aan de hand waarvan risico's worden beschreven. Bij 'bedrijfsvoering' wordt bijvoorbeeld gescoord op doelmatigheid, kwaliteit van de planning- en controlcyclus en personeel. Bij de benoemde aandachtspunten/risico's worden acties aangegeven ter beheersing van de risico's. Vervolgens wordt bij pijler twee de proportionaliteit tot uitdrukking gebracht en wordt gekeken naar de maatschappelijke relevantie, de personele- en financiële omvang, de intensiteit van het bestuurlijk overleg en de politieke prioriteit van de organisatie. Op grond van de scores wordt besloten tot meer of minder aandacht voor de organisatie. De risicoanalyse wordt jaarlijks bij aanvang van het kalenderjaar uitgevoerd en is onderwerp van gesprek met het zelfstandig orgaan.

Aandachtspunten risicoanalyse per zelfstandig orgaan			
Taakuitoefening Duidelijke taak Kwaliteit Bezwaar/beroep Beveiliging gegevens	Bedrijfsvoering Doelmatigheid Kwaliteit P&C-cyclus Vermogensbeheer Personeel en CAO Bedrijfsresultaat	Beleidsterrein Politieke gevoeligheid Stabiliteit Politieke afhankelijkheid van financiering Aandacht gezaghebbende organisaties	Sturingsrelatie Aanwezigheid informatievoorziening Kwaliteit relatie Bevoegdheden Duidelijkheid verhoudingen
<i>Maatschappelijke betekenis Omvang/omzet Politieke prioriteit intensiteit bestuurlijk overleg</i>			

2.2 Slagvaardigheid

Interventiemogelijkheden

Interventie is een ultimum remedium en heeft een zware lading. In de dagelijkse toezichtpraktijk is sprake van een mix van maatregelen afhankelijk van het probleem. Dit varieert van informeren, voorlichten, faciliteren tot het goed of afkeuren. TopZO bepaalt of interventie nodig is aan de hand van de toezichtbevindingen. De bevoegdheden om te interveniëren zijn enerzijds gestoeld op de wettelijke bevoegdheden die de minister van VROM heeft ten aanzien van de betreffende zelfstandige organisaties en anderzijds op de taken van TopZO als verwoord in het instellingsbesluit. Een afzonderlijke interventiestrategie kent TopZO overigens niet. Wel zijn de bevoegdheden van TopZO beschreven in de genoemde toezichtvisie op zelfstandige organen. Voorzover de interventiebevoegdheden ten aanzien van de zelfstandige organisaties op basis van wet- en regelgeving niet toereikend zijn, wordt gewerkt aan een bijstelling. TopZO gebruikt de bevoegdheden uit de concept-Kaderwet voor Zelfstandige Bestuursorganen daarbij als leidraad. Afwijkingen tussen de wet en werkelijke situatie zijn in kaart gebracht en per zelfstandige organisatie opgeschreven in het toezichtarrangement.

Wanneer TopZO op grond van haar toezicht op de inhoudelijke taakuitoefening of de bedrijfsvoering negatieve ontwikkelingen bij de zelfstandige organisatie constateert, dan onderneemt zij actie. Afhankelijk van de zwaarte van de zaak, wordt de werkorganisatie of het bestuur om extra inlichtingen gevraagd en indien nodig worden afspraken gemaakt ter verbetering. Dit laatste kan zowel op ambtelijk niveau zijn, als ook tijdens een bestuurlijk overleg. Er is sprake van vroegtijdig bijsturen op grond van signalen of toezichtbevindingen.

Klachtenbehandeling

In het geval van klachten acht TopZO het van belang dat de klager terecht kan bij de zelfstandige organisatie zelf en dat deze klacht dan professioneel wordt afgehandeld. Bij de beoordeling van de jaarstukken van een zelfstandige organisatie gaat TopZO standaard na of er een klachtenprocedure is en hoe de afhandeling van de klachten in het voorgaande jaar is verlopen. TopZO heeft niet gekozen voor het afhandelen van klachten bij het ministerie, maar stimuleert het verbeteren van het functioneren van de klachtenprocedure bij de zelfstandige organisaties zelf.

2.3 Professionaliteit

Het uitoefenen van toezicht vereist naast het inbrengen van specifieke vakkennis in een interdisciplinair team ook het kunnen beschikken over gedragsvaardigheden om in wisselende omstandigheden doeltreffend te kunnen handelen. In de functiebeschrijvingen van de toezichthouders zijn de vereisten die gesteld worden aan gedrag en vaardigheden genoemd, evenals de speelruimte die een toezichthouder heeft, de contacten die onderhouden worden. Competenties waar expliciet aandacht wordt besteed in de functioneringsgesprekken als in de scholing en training van medewerkers zijn: integriteit, analytisch vermogen, politiek en bestuurlijk bewustzijn. Professionaliteit en effectiviteit van de toezichtmethodiek is een aandachtspunt. Eind 2005 is een methodiek ontwikkeld om op transparante wijze de jaarlijkse verantwoording van de zelfstandige organisaties te kunnen beoordelen. TopZO geeft periodiek op verzoek van collega toezichthouders presentaties over de methodiek op gebied van risicoanalyse en beoordeling van de uitvoering.

2.4 Vooruitblik 2007

Zoals hiervoor aangegeven is het vertrekpunt voor het uitvoeringstoezicht de ministeriële verantwoordelijkheid. Op basis van de risicoanalyse per zelfstandig orgaan worden jaarlijks enkele accenten voor de toezichthouder benoemd. Dit is maatwerk per zelfstandig orgaan. Daarnaast zal begin 2007 de visie op uitvoeringstoezicht worden geactualiseerd. In 2007 zal het Stichtingenkader worden vertaald naar de VROM-situatie. Verder zal er in overleg met de zelfstandige organen expliciet aandacht worden besteed aan het thema governance en horizontale verantwoording. Ook krijgt het onderwerp klachtenafhandeling en integriteit specifieke aandacht.