

Bijlage 2 bij Programma Vernieuwing Toezicht:

Eindrapportage implementatie Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT)

Op 12 oktober 2005 bood de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT) aan.¹ Bij die gelegenheid kondigde hij aan dat iedere vakminister in 2006 en 2007 de visie zou implementeren bij de eigen toezichthouders. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou hierover eind 2006 en 2007 rapporteren. De eerste rapportage is op 19 december 2006 verzonden.² Dit wordt dus de eindrapportage over de implementatie van de KVoT.

De essentie van het kabinetsbeleid ten aanzien van toezicht is samen te vatten met het motto van de KVoT: 'Minder last, meer effect'. Met andere woorden: overheidstoezicht is nodig om publieke belangen te borgen, maar dit middel mag geen overbodige last veroorzaken. Deze notie wordt in de KVoT uitgewerkt in de 'zes principes van goed toezicht': (1) selectiviteit, (2) slagvaardigheid, (3) samenwerking, (4) onafhankelijkheid, (5) transparantie en (6) professionaliteit. Hoe zwaar ieder principe weegt verschilt per toezichtarrangement. Relevante factoren zijn bijvoorbeeld: de ernst van de risico's, mogelijkheden voor de burger om zelf iets aan die risico's te doen, de wijze waarop een sector zich heeft georganiseerd (zelfregulering).

De noodzaak van maatwerk per toezichtarrangement is overigens precies de reden dat het kabinet in 2005 besloot de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de KVoT bij de vakministers te leggen. De coördinerende minister van BZK heeft wel daarnaast een aantal specifieke acties georganiseerd. Zo is mede in antwoord op de motie-Aptroot het programma Eenduidig Toezicht ingericht, waarover halfjaarlijks is en wordt gerapporteerd.³ Ook is de Inspectieraad als een interdepartementale commissie ingesteld.⁴ Voor het interbestuurlijk toezicht (toezicht van de ene bestuurslaag op de andere) en het toezicht op individuele zelfstandige bestuursorganen lopen andere trajecten.⁵

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Eerst wordt globaal weergegeven hoe de vakministeries en toezichthouders de afgelopen jaren zijn omgegaan met de KVoT. Dit geschiedt aan de hand van bovengenoemde zes principes van goed toezicht, die centraal staan in de KVoT. Daarna wordt er ingegaan op een aantal concrete thema's, die naar de mening van de minister van BZK in deze rapportage extra aandacht verdienen. Met deze rapportage wordt dus ook de selectiviteit betracht, die het kabinet verwacht van zijn toezichthouders.⁶

1. De KVoT 2005 en de principes van goed toezicht

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

² Tweede Kamer 2006-2007, 27 831 nr. 21

³ De motie-Aptroot vroeg om een fusie van alle rijksinspecties en –controlediensten, die toezicht uitoefenen op MKB-bedrijven. Het kabinet reageerde met (1) het programma Eenduidig Toezicht; (2) de instelling van de Inspectieraad. Zie: Tweede Kamer 2006-2007, 29 362 nr. 107. De eerste voortgangsrapportage van het programma Eenduidig Toezicht ging als bijlage bij Tweede Kamer 2006-2007, 27 831 nr. 21; de tweede is toegezonden bij brief van 22 augustus 2007, Tweede Kamer 2006-2007, 27 931 nr 24.

⁴ Staatscourant 27 februari 2007, nr. 41

⁵ Over het interbestuurlijk toezicht heeft de commissie Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen (commissie Oosting) op 21 september 2007 het rapport 'Van specifiek naar generiek' uitgebracht. Het kabinetsstandpunt volgt begin 2008.

Wat het toezicht op ZBO's betreft, op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van kracht geworden. Alle ministers inventariseren wat dit voor de onder hen ressorterende ZBO's betekent. Zie: Tweede Kamer 2007-2008, 25 268 en 29 362, nr. 46.

⁶ Dit in overeenstemming met het verzoek van de Tweede Kamer in een algemeen overleg, gehouden op 31 januari 2007, om de rapportages beperkt qua omvang te houden. Tweede Kamer 2006-2007, 30800 nr. 38.

In deze paragraaf wordt nagegaan wat in de periode van 2005 t/m 2007 rijksbreed is gebeurd met de zes principes van goed toezicht. Tevens wordt de selectie van thema's gemotiveerd die daarna uitgebreider aan de orde komen.

Selectiviteit

Selectiviteit krijgt in de KVoT een bijzondere klemtoon. De toezichthouders moeten zich concentreren op grote maatschappelijke risico's en op notoire wetsovertreders. Er zijn goede vorderingen gemaakt met de selectiviteit van het overheidstoezicht, zo bleek in de vorige rapportage KVoT. Risicoanalyse wordt vrijwel overal toegepast. Gezien het belang van dit principe voor zowel de effectiviteit van het toezicht als het beperken van de toezichtlast wordt hierna ingegaan op:

- De ontwikkeling van het aantal wettelijke regels (selectiviteit van de wetgever);
- De systematische toepassing van instrumenten als risicoanalyse en effectmeting in een sluitend organisatorisch kader, samengevat met de term 'risicomanagement'.

Slagvaardigheid

De slagzin bij slagvaardigheid luidt: 'Zacht als het kan, hard als het moet.' Vorig jaar kon worden gerapporteerd dat de meeste toezichthouders over voldoende interventiemogelijkheden beschikken voor hun taak. Wel werd geconstateerd dat nog niet systematisch wordt gemeten hoe effectief interventies zijn. Effectmeting is dus een aandachtspunt, alsmede de beschikbaarheid van een interventiestrategie. Deze punten worden hierna meegenomen bij de thema's 'risicomanagement' (zie hierboven onder selectiviteit) en 'professionaliteit' (zie hieronder).

Samenwerking

Samenwerking heeft twee aspecten:

- Het is de wens van het kabinet dat het overheidstoezicht zoveel mogelijk één gezicht heeft voor het individuele bedrijf of de instelling of andere ondertoezichtstaande (korthedshalve: 'ondertoezichtstaande').⁷
- Samenwerking is geboden, omdat toezicht een bij uitstek professioneel gebeuren is. Professionals kunnen en moeten leren van elkaar. Samenwerking is buitengewoon wenselijk om verder te komen met het realiseren van selectief, slagvaardig, onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht.

Samenwerking, in het bijzonder tussen de rijksinspecties die regelmatig MKB-bedrijven bezoeken, heeft de afgelopen jaren de hoogste prioriteit gekregen.⁸

Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is een belangrijk principe uit de eerste KVoT (2001). Hoewel de borging van de onafhankelijkheid van de toezichthouder in concrete situaties altijd aandacht behoeft, is dit principe in structurele zin gerealiseerd. Iedere toezichthouder van enige omvang is voldoende onafhankelijk gepositioneerd.

Transparantie

Transparantie is wezenlijk voor geloofwaardig toezicht met gezag. In de KVoT worden twee aspecten belicht, namelijk transparantie van de toezichthouder zelf en transparantie van het veld waarop toezicht wordt gehouden. Transparantie speelt zich vanzelfsprekend af in de openbaarheid, zodat iedere Nederlander zelf kan nagaan hoe het staat met de transparantie van

⁷ De overheid kent vele typen ondertoezichtstaanden: bedrijven, burgers, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties enzovoort.

⁸ Zoals in de inleiding beschreven zijn op dit terrein veel initiatieven genomen naar aanleiding van de motie-Aptroot, zoals het programma Eenduidig Toezicht en de instelling van de Inspectieraad.

een toezichthouder. Omdat transparantie in de vorige rapportage nauwelijks aan de orde is gekomen, bevat deze rapportage een thema over dit principe.

Professionaliteit

Dit principe heeft in de vorige rapportage ook niet zo veel aandacht gehad. Het belang van professionaliteit kan echter nauwelijks worden overschat, omdat zij in feite aan de basis van alle andere principes ligt. Een professionele toezichthouder is als vanzelf selectief, slagvaardig, onafhankelijk, transparant en bereid tot samenwerking, als dat het effect van zijn toezicht verhoogt. Dit geldt zowel voor de toezichthouder als organisatie als voor de individuele inspecteur / toezichthoudende beambte (in het vervolg afgekort tot: 'inspecteur').

De laatste jaren zijn er ontwikkelingen waar te nemen die de professie van de inspecteur beïnvloeden. De eerste is dat de wetgever er steeds meer kiest voor doelnormen in plaats van middelnormen. Doelnormen laten de ondertoezichtstaande ruimte naar eigen inzicht maatregelen te treffen.⁹ Deze ruimte moet een pendant krijgen in de professionele ruimte voor de oordelende inspecteur.¹⁰ Een tweede ontwikkeling in het vak van inspecteur is het concept van de inspecteur-nieuwe-stijl. Het beeld van de inspecteur als iemand die op pad gaat om overtreders te betrappen, is achterhaald. De inspecteur-nieuwe-stijl beoogt maatschappelijke risico's te beperken. Zijn middel is onder andere het bevorderen van de naleving van regels, door slagvaardig te reageren op wat hij aantreft ('zacht waar het kan, hard waar het moet').

Kortom, de professionaliteit van de individuele inspecteur is cruciaal om tal van redenen; alle redenen om hier een thema te wijden.¹¹

Na dit globale overzicht van de ontwikkelingen ten aanzien van de zes principes van goed toezicht, volgt een uitgebreidere bespreking van de volgende vier thema's: selectiviteit op het niveau van de wetgever (paragraaf 2), risicomanagement (paragraaf 3), transparantie via internet (paragraaf 4) en professionaliteit van de inspecteur (paragraaf 5). Ten behoeve hiervan hebben de vakministeries gerapporteerd aan de hand van een aantal indicatoren. De rapportage over transparantie op internet is gebaseerd op extern onderzoek.

2. Thema: selectiviteit op het niveau van de wetgever

Overheidstoezicht vindt zijn basis in wet- en regelgeving. Pas als er een wettelijke norm bestaat, ontstaat er toezicht en toezichtlast. In de KVoT staat de wens overbodige of niet-nuttige regels af te schaffen. Waar de wetgever regels – en dus toezicht – nodig blijft vinden, gaat de voorkeur uit naar doelnormen. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de ontwikkelingen bij nalevingstoezicht en toezicht op categorieën van uitvoeringsorganisaties (scholen, politiekorpsen enzovoort). Per wet wordt een globale indruk gegeven (1) of het aantal wettelijke normen toe- of afgenomen is, (2) of een en ander gepaard is gegaan met een andere manier van toezicht houden, bijvoorbeeld meer

⁹ In doelnormen stelt de wetgever het doel tot norm voor de ondertoezichtstaande, bijvoorbeeld een bepaalde mate van voedselveiligheid. Met een middelnorm geeft de wetgever precies aan wat de ondertoezichtstaande moet doen om die mate van voedselveiligheid te bereiken. Doelnormen geven de ondertoezichtstaande dus meer ruimte dan middelnormen. Maar de laatste zijn gemakkelijker te controleren voor de inspecteur.

Overigens moet het opnemen van doelnormen in wetgeving altijd zorgvuldig worden overwogen. Kleine bedrijven zien vaak liever middelnormen, zodat zij weten waaraan zij toe zijn. Ook vereist Europese regelgeving soms het opnemen van middelnormen.

¹⁰ De inspecteurs moeten beoordelen of de maatregelen van de ondertoezichtstaande voldoende zijn in het licht van het doel van de wetgever. De toezichthouders voorzien hun inspecteurs van checklists en dergelijke, om hen te ondersteunen en om te voorkomen dat de ene inspecteur al te zeer anders oordeelt dan de andere. Echter deze checklists hebben niet de status van een wettelijke norm (pseudo-regelgeving). De professionele inspecteur levert maatwerk binnen de kaders van de wet en de rechtsgelijkheid.

¹¹ In het algemene overleg van 31 januari 2007 is al toegezegd dat 'cultuuromslag' een thema zal zijn voor de rijksinspecties die samenwerken in het programma Eenduidig Toezicht. Tweede Kamer 2006-2007, 30800 nr. 38.

gebruik van doelnormen. Voor een juiste interpretatie van dit overzicht is het goed het volgende te bedenken:

- De periode 2006 – september 2007 is enigszins atypisch voor wat betreft de wetgevingsarbeid, gezien de verkiezingen en andere politieke ontwikkelingen.
- Bijlage 1 zegt niets over het aantal en het belang van de wettelijke normen, die van kracht zijn geworden respectievelijk zijn ingetrokken.
- De wet is de basis van toezicht, maar de intensiteit van toezicht is ook afhankelijk van andere zaken. Er kunnen bijvoorbeeld aanvullende beleidsregels zijn. Een belangrijke rol speelt verder de onderzoekcapaciteit van de toezichthouders, die overigens de laatste jaren over het algemeen is verminderd.¹² Los daarvan hebben alle toezichthouders veel werk gemaakt van hun eigen selectiviteit (zie de volgende paragraaf).

Algemeen beeld

Kennelijk is het niet eenvoudig 'aan de voorkant' (vanwege de wetgever) het rijkstoezicht substantieel te beperken. Met alle voorbehouden suggereert het overzicht dat het aantal inhoudelijke normen eerder is toe- dan afgenomen. Daar zijn overigens goede verklaringen voor:

- Vaak is Europa de directe aanleiding tot toename van wettelijke normen (markttoezicht, voedselveiligheid enzovoort). Europa kiest bovendien vrijwel uitsluitend voor middelnormen.
- De publieke belangen zijn groot. Het intrekken van normen of de introductie van doelnormen is soms alleen aanvaardbaar, als ondertoezichtstaanden hun verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld door via hun koepels op private leest geschoeide kwaliteitscontrole te regelen.

3. Thema: Risicomanagement bij rijkstoezichthouders

Het overzicht over de ontwikkelingen van risicomanagement bij rijkstoezichthouders in bijlage 2 betreft nalevings- en uitvoeringstoezicht. Vorig jaar is al gemeld dat risicoanalyse door vrijwel iedere toezichthouder wordt toegepast. Het overzicht in bijlage 2 kijkt een slag dieper, namelijk de stand van zaken met risicomanagement. Risicomanagement is als volgt gedefinieerd: *'De systematische toepassing van werkwijzen om de context van risico's vast te stellen, gevaren te identificeren, te analyseren, aan te pakken, ze te evalueren, te bewaken en bekend te maken.'*¹³ Met andere woorden, het gebruik van risicoanalyse en effectmeting is een eerste stap. Van risicomanagement is pas sprake als de resultaten van deze instrumenten doorwerken op het doen en laten van de toezichthouder op alle niveaus. Risicoanalyse helpt de toezichthouder om te bepalen wat en bij wie hij moet inspecteren. Effectmeting helpt hem de interventie te bepalen bij ontdekking van een onregelmatigheid.

Algemeen beeld

Risicomanagement heeft over het algemeen de aandacht, die het volgens de KVoT verdient.

- Het instrument van *risicoanalyse* is gemeengoed geworden. Dit betekent dat de meeste toezichthouders voldoende informatie hebben over de risico's die op hun terrein spelen. Die risico's betreffen twee doelen. Ten eerste wil de toezichthouder een misstand bij een ondertoezichtstaande tijdig ontdekken en corrigeren; de risicoanalyse verschaft hem de informatie over het risico dat een bepaalde ondertoezichtstaande een gevaar voor de

¹² Een uitzondering vormt het markttoezicht, dat overigens substantiële nieuwe taken erbij kreeg.

¹³ Definitie uit de leidraad Objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders, opgesteld in opdracht van het Beraad van Inspecteurs-Generaal, 2006.

samenleving vormt. Ten tweede wil de toezichthouder een ondertoezichtstaande, die alles prima op orde heeft, minimaal lastig vallen met een bezoek; ook hiervoor levert de risicoanalyse hem informatie. Het zal duidelijk zijn dat de toezichthouder niet beide doelen voor 100% waar kan maken. Hij staat voor de taak hier een optimum te vinden, gegeven de hem toebedeelde middelen.¹⁴ Uit bijlage 2 blijkt onder meer het volgende:

- Een aantal toezichthouders geeft aan de hiervoor genoemde risico's met een zekere statistische betrouwbaarheid te kennen en bovendien te kunnen schatten wat de maatschappelijke kosten van eventuele calamiteiten zijn. Dat is hun bijvoorbeeld mogelijk dankzij het feit dat de populatie van de ondertoezichtstaanden onder toezicht te overzien is. Zo kent OPTA alle telecomleveranciers.
 - Voor de meeste andere toezichthouders is statistische betrouwbaarheid nodig noch haalbaar tegen redelijke kosten. Zij hebben voldoende aan een kwalitatieve risicoanalyse, gebaseerd op een periodiek 'expert judgement'.
- Steeds meer toezichthouders maken ernst met *effectmeting* in enige vorm. Als we iets preciezer naar de gegevens kijken, dan zien we het volgende:
 - De meeste toezichthouders meten de eigen prestaties in termen van aantal inspecties en dergelijke. Deze 'outputmeting' is onlosmakelijk verbonden met de prestatiesturing die bij baten-lastendiensten standaard wordt toegepast.
 - Veel toezichthouders meten globaal hoe het staat met de naleving van de regels door bedrijven en instellingen. Hiermee kan de verantwoordelijke minister beoordelen of de mate van naleving aanvaardbaar is in verband met de gewenste beperking van maatschappelijke risico's. Door middel van bijvoorbeeld tijdreeksen kan hij nagaan welk effect eerdere ex- of intensiveringen in het toezicht hebben gehad. Deze vorm van effectmeting is niet voor iedere toezichthouder even gemakkelijk, om dezelfde redenen als boven beschreven voor risicoanalyse.
 - Een aantal toezichthouders registreren systematisch hoe bedrijven reageren op de interventie van de inspecteur. Dit levert waardevolle informatie op voor toekomstige interventies, maar veroorzaakt ook extra werk voor de inspecteur en last voor de ondertoezichtstaande.
 - Het meten van 'outcome' - in de zin van het aantonen van een oorzakelijk verband tussen toezicht en maatschappelijke gevolgen – is vrijwel onmogelijk. Wel is mogelijk informatie te verzamelen over de maatschappelijke werkelijkheid die de wetgever met zijn wet tracht te beïnvloeden. Deze informatie geeft een aanwijzing of het beleid als totaal werkt. Een aantal toezichthouders heeft de taak dit soort beleidsinformatie te verzamelen.
 - Een groot aantal toezichthouders heeft *structureel risicomanagement* geïmplementeerd, uiteraard in het licht van de keuzen die zij hebben gemaakt ten aanzien van de vorm van risicoanalyse en effectmeting (zie boven). De resultaten werken door tot in de haarvaten van de organisatie, dus tot en met de besluiten van de individuele inspecteur.

4. Thema: Transparantie op internet

Het principe transparantie heeft binnen de KVoT twee betekenissen:

- a) Maakt de toezichthouder zichzelf transparant, vooral ook tegenover bedrijven en instellingen, voor wat betreft zijn plannen en werkwijze? Verantwoordt hij zich over het eigen functioneren?

¹⁴ De toezichthouder dient hierover transparant te zijn. Er is namelijk altijd discussie mogelijk over het optimum, zoals bleek toen de Tweede Kamer eiste dat de Inspectie van het Onderwijs ten minste eens in de vier jaar ook de goed presterende scholen bezoekt.

- b) Maakt de toezichthouder zijn toezichtveld transparant? Kan de burger op basis van de informatie van de toezichthouder beoordelen hoe het staat met de naleving van de voorschriften en of een willekeurige ondertoezichtstaande zich aan de regels houdt?

Bijlage 3 geeft van een aantal belangrijke toezichthouders een overzicht hoe zij zijn gevorderd met hun transparantie via internet.¹⁵ Daarbij moet worden opgemerkt dat internet niet het enige kanaal is om transparantie vorm te geven.

Algemeen beeld

Uit bijlage 3 blijkt dat vrijwel alle toezichthouders intussen voldoen aan de minimum-doelstellingen van de KVoT 2005 ten aanzien van transparantie: (a) zij publiceren een toezichtplan; (b) zij publiceren geaggregeerde informatie over hun toezichtbevindingen en interventies. In aanvulling hierop is het volgende te constateren:

- De meeste toezichthouders publiceren geen operationele details over hun toezicht. Vier van de onderzochte toezichthouders doen dat wel met als gevolg dat ondertoezichtstaanden zich vrij gedetailleerd kunnen voorbereiden op inspecties. De algemene terughoudendheid laat zich verklaren door de spanning tussen de transparantie en de effectiviteit van het toezicht. Het is niet effectief, als de werkwijze van de inspecteur zo voorspelbaar wordt voor de ondertoezichtstaande, dat hij ongemerkt de wet zou kunnen ontduiken. Bovendien heeft de publicatie van gedetailleerde 'checklists' het risico dat zij worden gezien als pseudo-regelgeving.
- De meeste toezichthouders maken overtredende ondertoezichtstaanden met naam en toenaam bekend. Dat betekent niet dat een burger in de toekomst een recent inspectie-oordeel over iedere ondertoezichtstaande op internet zal aantreffen. Dat heeft goede redenen. Hoewel iedere inspectie zo nodig het publiek zal waarschuwen voor grote risico's, is voorlichting over ondertoezichtstaanden aan het publiek geen taak van de meeste inspecties. Transparantie over naleving per bedrijf staat bovendien op gespannen voet met andere principes van de KVoT, zoals selectiviteit en slagvaardigheid. Als een toezichthouder niet onnodig vaak bij ondertoezichtstaanden wil komen, is er ook niet altijd een recent oordeel beschikbaar. Bovendien wordt publicatie van een negatief oordeel van een overtreding als een interventie beschouwd ('naming & shaming'). Een toezichthouder zal altijd afwegen of eventuele reputatieschade in verhouding staat tot de overtreding.
- In een aantal gevallen ligt het voor de hand dat toezichthouders hun bevindingen met naam en toenaam publiceren en daarbij in alle zorgvuldigheid actualiteit en volledigheid nastreven. Het belang de burger te beschermen tegen inferieure diensten of producten weegt dan zwaarder dan eventuele reputatieschade. Dit geldt bijvoorbeeld voor semi-publieke voorzieningen, zoals scholen en ziekenhuizen. Dit geldt ook voor markttoezicht, aangezien disfunctionerende markten de belangen van consumenten/marktpartijen ernstig kunnen schaden.
- Het onderzoek dat aan de basis ligt van bovenstaande signaleert wel dat er nog veel te winnen is aan volledigheid en toegankelijkheid van informatie, uiteraard voor zover dat past in het beleid van de toezichthouder in het licht van de opmerkingen hierboven.

¹⁵ De gegevens in bijlage 2 zijn grotendeels ontleend aan: 'Openbaarheid van toezicht', eindrapport uitgebracht door AdviesOverheid.nl, januari 2007.

5. Thema: De professionaliteit van de individuele inspecteur

Professionaliteit betreft deskundigheid en houding van de inspecteur. Wat houding betreft is de leidende gedachte: de inspecteur-nieuwe-stijl stelt zich ten doel maatschappelijke risico's te beperken, onder andere door naleving door ondertoezichtstaanden te bevorderen. Dat is vooral ook een cultuurkwestie.

Bijlage 4 geeft voor nalevingstoezicht en toezicht op categorieën van uitvoeringsorganisaties (scholen, politiekorpsen enzovoort) een aantal relevante indicatoren, namelijk: (1) opleidingen, (2) de ondersteuning vanuit de organisatie en (3) de mate waarin collegiale toetsing binnen de organisatie is geïstitutionaliseerd.

Ter relativering van de informatie in bijlage 4: professionaliteit is niet volledig in dergelijke indicatoren te vangen. Zij zijn dus inderdaad hoogstens indicatief voor de inspanningen van toezichthouders. Opleidingen tot inspecteur-nieuw-stijl vormen een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. De andere indicatoren zeggen iets over de ondersteuning vanuit en de cultuur binnen de organisatie.¹⁶ Maar uiteindelijk oordeelt de individuele professionele inspecteur zelfstandig en onafhankelijk.

Algemeen beeld

De professionaliteit heeft zeer veel aandacht bij alle toezichthouders.

- Opleiden staat hoog op de agenda van de toezichthouders, zo blijkt uit bijlage 4. Sommige toezichthouders melden zeer hoge opleidingspercentages (80 à 100%). Andere toezichthouders melden 20 à 30%, hetgeen betekent dat een inspecteur gemiddeld eens in de vier of vijf jaar wordt bijgeschoold. Voor een cultuuromslag is een dergelijke periode normaal.
- Toezichthouders met relevante interventiebevoegdheden hebben over het algemeen ook minstens een expliciet vastgelegde interventiestrategie. Verder blijkt collegiale toetsing gemeengoed.
- De vraag is of de bedrijven al iets merken van een cultuuromslag. In het kader van het programma Eenduidig Toezicht zijn de toezichtlasten in een aantal domeinen gemeten.¹⁷ Deze geven geen dekkend beeld, maar vormen wel een indicatie hoe bedrijven over rijksinspecties denken. De rijksinspecties scoren over het algemeen een voldoende of hoger, en gemiddeld beter dan gemeentelijke toezichthouders. Dergelijke cijfers moeten wel worden gerelativeerd. De spreiding rond de gemiddelde score is vrij groot, ook binnen inspecties. Als basis voor verbetering zeggen de in het onderzoek genoteerde uitspraken van ondertoezichtstaanden wellicht meer.¹⁸ Daaruit blijkt dat de inspecteur-nieuwe-stijl nog niet altijd als zodanig wordt herkend. Ondertoezichtstaanden blijken inspecties vooral te waarderen, als zij iets kunnen leren van de bezoeken en/of de rapporten. Daarnaast zijn er klachten over: de inspecteur met

¹⁶ Cultuur is ook een niet goed in indicatoren te vatten fenomeen. Een belangrijke prikkel is uiteraard de beloningstructuur. Zo werkt prestatiesturing die de inspecteur 'afreken' op het aantal geconstateerde overtredingen averechts, als het de bedoeling is dat die inspecteur eerder naleving bevordert dan overtredingen bestraft. Deze vorm van prestatiesturing komt binnen de inspecties niet meer voor, voor zover bekend.

¹⁷ In het kader van het programma Eenduidig Toezicht zijn er op een aantal domeinen (ruwweg vergelijkbaar met bedrijfssectoren) nulmetingen uitgevoerd door Sira consulting. De door rijksinspecties en gemeentelijke controlediensten veroorzaakte kwantitatieve (tijd gemoeid met de inspectie) en ervaren lasten (deskundigheid, houding inspecteur) zijn gemeten. Vooral de ervaren lasten geven een indicatie voor de professionaliteit van de individuele inspecteur.

¹⁸ Dit is een belangrijke constatering: negatieve uitschieters, zelfs als het incidenten betreft, schaden het imago van de overheid onevenredig.

te weinig gevoel voor de praktijk; verschillen in werkwijze en beoordeling; onvoldoende bekendheid met wat andere inspecties al hebben onderzocht.¹⁹

6. Samenvatting en conclusie

Met twee kaderstellende visies op toezicht, de eerste in 2001 en de tweede in 2005, hebben de opeenvolgende kabinetten de richting bepaald van het rijks-toezicht. Het uitgangspunt is tweeledig:

- Toezicht moet effectief zijn: de maatschappelijke risico's moeten worden geminimaliseerd.
- Toezicht mag geen overbodige last bij ondertoezichtstaanden veroorzaken.

Het motto van de tweede KVoT luidt dan ook: 'Minder last, meer effect'. In deze kabinetsvisie staan de 'zes principes van goed toezicht' centraal, namelijk: (1) selectiviteit, (2) slagvaardigheid, (3) samenwerking, (4) onafhankelijkheid, (5) transparantie en (6) professionaliteit.

Bij het uitbrengen van de tweede KVoT is onder andere een implementatieprogramma aangekondigd dat eind 2007 afloopt. De Tweede Kamer zou hierover worden geïnformeerd aan het eind van 2006 en 2007. De resultaten van deze tweejarige inspanning worden hierna kort per principe van goed toezicht samengevat:

- Rijks-toezichthouders hebben fors geïnvesteerd in hun *selectiviteit*. Zij concentreren zich zoveel mogelijk op belangrijke maatschappelijke risico's en op notoire wetsovertreders. Risicomanagement blijft een belangrijk aandachtspunt voor toezichthouders.
- De slagzin voor *slagvaardige* toezichthouders luidt: 'Zacht als het kan, hard als het moet.' De afgelopen jaren hebben zij zo nodig hun interventierepertoire uitgebreid. Er is ook volop aandacht voor de ontwikkeling van interventiestrategieën in combinatie met effectmeting.
- *Samenwerking* heeft vooral gestalte gekregen in het programma Eenduidig Toezicht, waarover afzonderlijk is en wordt gerapporteerd.
- Iedere toezichthouder van enige omvang is voldoende *onafhankelijk* gepositioneerd.
- *Transparantie* is wezenlijk voor geloofwaardig toezicht met gezag. In de KVoT staan enkele minimum-eisen over de transparantie van de toezichthouder en de transparantie van het veld waarop toezicht wordt gehouden. Het rijks-toezicht blijkt voldoende aan deze eisen te voldoen.
- Het belang van *professionaliteit* kan echter nauwelijks worden overschat, omdat zij in feite aan de basis van alle andere principes ligt. Bovendien blijkt het vak sterk in ontwikkeling. De toezichthouders investeren veel in de professionaliteit van hun medewerkers. De komende periode zal moeten blijken of de ondertoezichtstaanden dit ook voldoende merken.

De KVoT heeft zijn waarde bewezen. Het kabinet bevestigt het belang van de zes principes van goed toezicht, en hecht eraan dat de aandacht hiervoor niet verslapt. De vakministeries zullen de ingeslagen weg vervolgen en verantwoording afleggen over het onder hen ressorterende toezicht.

Voor de komende periode geeft het kabinet vooral prioriteit aan verbetering van het toezicht door rijksinspecties. In het kader van Vernieuwing Rijksdienst is besloten tot het programma Vernieuwing Toezicht.

4 december 2007

¹⁹ Dit probleem wordt met de 'domeinenaanpak' van het programma Eenduidig Toezicht geadresseerd. Zie: Tweede Kamer 2006-2007, 29 362 nr. 107.