

Vergaderjaar 2000–2001

27 831

Kaderstellende visie op toezicht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2001

Hierbij bied ik u de kaderstellende visie op toezicht aan. De kaderstellende visie op toezicht is in het regeerakkoord aangekondigd en vormt tevens het kabinetsstandpunt op het advies **Vertrouwen in onafhankelijkheid** van de Ambtelijke Commissie Toezicht. Dit advies zond ik u in november 2000 toe. Met de aanbieding van de kaderstellende visie op toezicht voldoe ik tevens aan de motie-Scheltema De Nie e.a. (Kamerstukken TK 2000–2001; 27 400 VII nr. 13).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

**DE KADERSTELLEDE VISIE OP TOEZICHT
(tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke
Commissie Toezicht)**

O. Samenvatting	3
I. Inleiding	5
II. Definitie van toezicht	7
III. De positionering van toezicht	9
IV. De inrichting van toezicht	15
V. Actiepunten	24

O. Samenvatting

De aanleiding voor deze kabinetsnotitie is enerzijds het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, en anderzijds de in het regeerakkoord aangekondigde kaderstellende visie op toezicht. De kaderstellende visie komt daarnaast ook tegemoet aan enkele onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht.

De kaderstellende visie op toezicht geeft kaders voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau. Deze visie op toezicht richt zich primair op het toezicht uitgeoefend door de rijksoverheid. Onder toezicht wordt in deze visie zowel de controle op de naleving van wet- en regelgeving als ook het bestuurlijke toezicht op medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen verstaan. Het kabinet hanteert voor de functie van toezicht de volgende definitie: «toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren».

Het kabinet benadrukt in deze visie de eigenheid van de toezichtfunctie. Goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent bovendien dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden, zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen van dat oordeel. Deze actieve openbaarmaking van de rapportages van toezichthouders is een belangrijke pijler van de toezichtfunctie. Ten behoeve van onafhankelijkheid en transparantie gaat het kabinet uit van een functiescheiding van beleid en toezicht.

Het kabinet meent dat de keuze tussen intern en extern positioneren niet bij voorbaat vastgelegd kan worden, maar afhankelijk is van de toetsing aan een aantal criteria. Voor de afweging of het toezicht intern of extern gepositioneerd moet worden, acht het kabinet de volgende criteria van belang.

- a. De toepassing van het geldende kabinetsbeleid inzake verzelfstandigingen.
- b. De waarborging van de belangen van derden van buiten de overheidsorganisatie ten opzichte van directe politieke bemoeienis.
- c. De bestuurlijke verhoudingen.
- d. De mate waarin de beleidskaders en wettelijke normen op basis waarvan toezicht wordt gehouden in voldoende mate uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd zijn.
- e. De omvang van de toezichtorganisatie of -taak.

Wanneer op basis van bovenstaande criteria gekozen wordt voor interne positionering van de toezichthouder, dient de functiescheiding binnen het ministerie duidelijk zichtbaar vormgegeven te worden. Het kabinet stelt aan deze functiescheiding de volgende eisen:

- Een toezichthouder moet tot een objectieve feitelijke vaststelling kunnen komen, of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. De minister heeft een plicht tot een actieve openbaarmaking van het feitenonderzoek van de toezichthouder, zonedig voorzien van zijn oordeel daarover. De minister treedt niet in het feitelijke onderzoek van de toezichthouder. De *beoordeling* van de bevindingen

van de toezichthouder, die van meer beleidsmatige aard is, en de consequenties daarvan zijn sterk verbonden met de ministeriële aansturing.

- De functiescheiding komt het best tot uitdrukking wanneer deze op een zo hoog mogelijk niveau binnen de organisatie zichtbaar wordt, bij voorkeur onder de Secretaris-generaal.
- De functiescheiding dient in elk geval duidelijk vastgelegd te worden in de ministeriële organisatieregeling, zoals een mandaatregeling, of in een managementovereenkomst.
- In de toezichtorganisatie kan een functiescheiding noodzakelijk zijn, indien de toezichthouder vanuit doelmatigheidsoverwegingen vergunningverlening en toezicht in zich verenigt.

Wanneer op basis van deze criteria gekozen wordt voor externe verzelfstandiging van het toezicht geven de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen minimuminrichtingseisen die aan het zelfstandig bestuursorgaan gesteld moeten worden.

Toezicht moet worden gezien als onderdeel van een breder systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. Het kabinet sluit zich aan bij de gedachte dat belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties of sectoren een rol bij het toezicht dienen te krijgen. Bij de inrichting van nieuwe en wijziging van bestaande toezichtarrangementen wil het kabinet daarom in beginsel instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij onder toezicht staande organisaties invoeren en daarnaast een systeem of instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering instellen. Een Raad van Toezicht, mits uitdrukkelijk gepositioneerd als intern orgaan van de onder toezicht staande organisatie, kan een toegevoegde waarde hebben binnen de interne verantwoordingsstructuur van de toezichthouder. De aanwezigheid van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording en interne controle kan de uitoefening van het verticale toezicht door de minister nooit vervangen, maar wel kan het toezicht zich mits de instrumenten goed functioneren, voor zo ver de publieke belangen dat toelaten, beperken tot een metaniveau.

Het kabinet wil als het uitgangspunt hanteren dat bij de inrichting van nieuwe toezichtarrangementen overlap of witte vlekken met bestaande toezichtfuncties in kaart gebracht dienen te worden. Om overlap in het toezicht tegen te gaan en daarmee onnodige lasten te verminderen is voorts onderlinge afstemming tussen toezichthouders een noodzaak. Het kabinet spoort het toezichtveld aan om met behoud van de eigen verantwoordelijkheid met initiatieven tot betere onderlinge afstemming van de werkzaamheden te komen.

Naar de mening van het kabinet is het wenselijk dat toezichthouders onderlinge samenwerking in concrete gevallen gaan bevorderen. Zij kunnen daarvoor met behulp van informatie- en communicatietechnologie hun interne procedures afstemmen en stroomlijnen. Op dit moment wordt gewerkt aan een informatie- en coördinatie-regeling in de Algemene wet bestuursrecht. De coördinatie-regeling voorziet in de aanwijzing van een coördinerend bestuursorgaan die de procedurele en inhoudelijke samenhang bewaakt. De informatieregeling leidt tot een inspanningsverplichting om aanvragers die een bepaalde activiteit willen verrichten, informatie te geven over de daarvoor noodzakelijke besluiten.

Het kabinet benadrukt het belang van de Europese dimensie van toezicht. Het kabinet is er van overtuigd dat permanente aandacht voor de ontwikkelingen in Europa een kerntaak is voor wetgever én toezichthouder. Het Nederlandse toezicht dient rekening te houden en aangepast te zijn aan de

specifieke inhoudelijke en methodologische eisen aan het toezicht, die het Europese recht stelt. Ook moeten Nederlandse toezichthouders voortdurend zicht houden op de ontwikkelingen in de Europese Unie. Afstemming en samenwerking met toezichthouders in andere landen en Europese toezichthouders is een noodzaak.

Het kabinet beschouwt de professionalisering van en een cultuuromslag onder toezichthouders van groot belang. Daarom moeten «zachte» of organisatieculturele kanten van toezicht, zoals onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming bij de taakuitvoering betrokken worden. Om dit te bereiken is het kabinet voornemens het personeels- en opleidingsbeleid onder toezichthouders ruimschoots aandacht te geven.

Bij het inrichten van nieuwe en wijzigen van bestaande toezichtarrangementen dienen bovenstaande aspecten betrokken te worden. Daartoe zal het kabinet de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* gaan hanteren, aangepast met de elementen van deze kabinetsvisie. Daardoor wordt inzichtelijk hoe het toezichtarrangement geregeld is en kan een oordeel gevormd worden over het beoogd functioneren van het toezichtarrangement. Voorts start het kabinet een interdepartementaal evaluatietraject, waarbij alle toezichthouders op rijksniveau aan de hand van de te vernieuwen checklist worden geëvalueerd.

I. Inleiding

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. In de periode die achter ons ligt hebben in het bijzonder twee rampen de aandacht gevestigd op de kwaliteit van toezicht en handhaving in Nederland. Zowel bij de vuurwerkramp in Enschede als bij de cafébrand in Volendam is geconstateerd dat de uitvoering van het toezicht en de handhaving in Nederland niet in alle gevallen optimaal is. In het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp Enschede (TK 2000–2001, 27 157, nr. 20) heeft het kabinet aangekondigd toezicht en handhaving een topprioriteit te vinden. Dit sluit nauw aan bij de afspraak in het regeerakkoord om te komen tot een kaderstellende visie op toezicht.

Toezicht heeft een belangrijke functie in het scheppen van vertrouwen bij burgers, bij belanghebbenden en bij de onder toezicht staande organisaties. Vertrouwen dat de uitvoering van overheidstaken objectief en deskundig wordt verricht. Toezicht draagt ertoe bij dat overheidsorganisaties functioneren naar de regels en normen van het beleid. Tegelijkertijd signaleert toezicht problemen in de samenleving. Goed toezicht kan zo een belangrijke impuls tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening leveren.

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering, de opkomst van informatie- en communicatietechnologie (ICT), horizontalisering van de maatschappelijke verhoudingen, veranderde verhoudingen tussen publiek en privaat domein en versterkte aandacht voor de kwaliteit van uitvoering heeft de toezichttaak een centrale rol binnen de overheid gekregen. Bovendien verlangt de burger meer transparantie in de werkwijze en verantwoording over de resultaten van beleid, uitvoering en toezicht. Deze veranderde maatschappelijke context stelt hoge eisen aan het toezicht als het gaat om onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

De praktijk van het toezicht heeft geen gelijke tred gehouden met de genoemde ontwikkelingen. In de uitvoering van overheidstaken wordt nog te weinig aandacht geschonken aan de eigenheid van de toezichtfunctie

en een optimale uitvoering van die functie. Zo heeft de Commissie onderzoek vuurwerkcramp geconstateerd dat de rijksoverheid in haar rol als adviseur, vergunningverlener en toezichthouder tekortgeschoten is. De Commissie heeft geadviseerd om de verantwoordelijkheid voor goed toezicht gestalte te geven, een functiescheiding aan te brengen tussen advisering en toezicht. Daarnaast heeft zij gewezen op het belang van goede informatieuitwisseling en coördinatie en de noodzaak van een cultuuromslag op het terrein van toezicht en handhaving. De Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 heeft hier in haar tussenrapportage aan toegevoegd, dat de kwaliteit van toezicht en handhaving nauw samenhangen met de capaciteit en professionaliteit van toezichthouders.

Met deze kaderstellende visie op toezicht beoogt het kabinet eisen van algemene aard aan de positionering en inrichting van het toezicht te stellen. De visie geeft daarnaast een aanzet om een aantal van de recentelijk geconstateerde problemen op rijksniveau op te lossen. In het bijzonder vier van de door de commissie onderzoek vuurwerkcramp geconstateerde problemen hebben in deze notitie een duidelijke plaats gekregen. Ten eerste gaat het dan om het benadrukken van de eigenheid van de toezichtfunctie. Ten tweede heeft het belang van een duidelijke functiescheiding een centrale rol gekregen. Ten derde wordt in de vorm van wat de «zachte» kanten van het toezicht kan worden genoemd aandacht besteed aan wat de commissie onderzoek vuurwerkcramp de noodzaak van een cultuuromslag noemde. Ten vierde hebben de noodzaak van informatieuitwisseling en mogelijke instrumenten om te komen tot een betere afstemming tussen toezichthouders een plaats in deze visie op toezicht gekregen.

De aanleiding voor deze kabinetsnotitie is tweeledig: enerzijds het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT), *Vertrouwen in onafhankelijkheid* dat op 1 november 2000 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangeboden. Anderzijds bevat dit kabinetsstandpunt tevens de in het regeerakkoord aangekondigde kaderstellende visie op toezicht, waarvoor de ACT de bouwstenen heeft aangedragen. Het kabinet wil dan ook zijn waardering uitspreken voor het werk van de ACT. Behalve op het advies van de ACT is deze kaderstellende visie op toezicht tevens gebaseerd op het rapport *Verantwoord verzelfstandigen*, het kabinetsstandpunt *Positionering Inspecties*, het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* en het kabinetsstandpunt daarop. Deze kaderstellende visie gaat overigens niet verder in op de eisen van de (bestuursrechtelijke) handhaving. Hiervoor wordt verwezen naar het rapport van de commissie-Michiels en het kabinetsstandpunt *Handhaven op Niveau* (TK 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67).

Deze visie op toezicht richt zich primair op het toezicht uitgeoefend door de rijksoverheid. Onder toezicht wordt in deze visie zowel de controle op de naleving van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden als ook het bestuurlijke toezicht op medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen verstaan. De uitoefening van het toezicht kan door zowel onderdelen binnen het ministerie als door extern verzelfstandigde toezichthouders plaatsvinden. In dit laatste geval zal de minister vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid *tweedelijns-toezicht* houden op het toezichthoudend ZBO. Voor de keuze van de juiste bestuurslaag voor de toezichtfunctie bevat het kabinetsstandpunt *Inspecties* het geldende kabinetsbeleid. In paragraaf 4.4 worden de uitgangspunten van dit standpunt nog eens op een rij gezet.

De kaderstellende visie op toezicht geeft kaders voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau. Het kabinet benadrukt in deze

visie de eigenheid van de toezichtfunctie. Goed toezicht moet naar de mening van het kabinet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit en duidelijk en herkenbaar tot uitdrukking komen in de positionering van toezichthouders. Daarom stelt het kabinet een functiescheiding tussen beleid en toezicht centraal. Voorts formuleert het kabinet eisen aangaande het toezichtbeleid, het gebruik van horizontale instrumenten, overlap en afstemming, de Europese dimensie van toezicht en wat de ACT noemt de «zachte» kanten van het toezicht.

Het inrichten van nieuwe en wijzigen van bestaande toezichtarrangementen dient gemotiveerd te worden in de betreffende wetsvoorstellen aan de hand van de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*, die zal worden aangepast met de elementen van deze kabinetsvisie. Hiervoor is in hoofdstuk V een actiepunt geformuleerd. Daardoor wordt inzichtelijk hoe het toezichtarrangement geregeld is en kan een oordeel gevormd worden over het beoogd functioneren van het toezichtarrangement.

Deze kabinetsvisie bevat allereerst in hoofdstuk II de begripsbepaling omtrent toezicht. In hoofdstuk III staat de positionering van het toezicht centraal. Hoofdstuk IV stelt eisen met betrekking tot de inrichting van toezichtarrangementen. In hoofdstuk V tenslotte formuleert het kabinet enkele actiepunten.

II. Definitie van begrippen

2.1 Definitie van toezicht

De ACT signaleert in haar advies dat er door de grote diversiteit van toezichtarrangementen sprake is van toenemende verwarring rond het begrip toezicht en de verschijningsvormen ervan. Het kabinet wil bij de vaststelling van de kaders inzake toezicht deze diversiteit nadrukkelijk in acht nemen. De grote verschillen in toezichtarrangementen houden vaak in belangrijke mate verband met de van elkaar verschillende intrinsieke eigenheden van de verschillende beleidsvelden, die tot uitdrukking komen in het gehanteerde sturingsconcept. De diversiteit van toezichtarrangementen laat echter onverlet dat onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders, kortom de kwaliteit van het toezicht niet in het gedrang mogen komen.

De geconstateerde begripsverwarring wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een eenduidige definitie voor de functie van toezicht. Het kabinet wil voor de definitie van de toezichtfunctie nadrukkelijk aansluiten bij de definitie van de Algemene Rekenkamer die ook door de ACT gehanteerd is. Deze definitie kan inmiddels op een breed draagvlak rekenen.

Deze definitie luidt: «toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren».

De functie van toezicht dient onderscheiden te worden van het toezichtarrangement. In het toezichtarrangement komt de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht tot uiting. Binnen het toezichtarrangement hoeven de drie kernactiviteiten van toezicht (het verzamelen van informatie, de oordeelsvorming en de interventie) niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend. Ook de invulling die wordt gegeven aan de kernactiviteiten kan verschillen.

In navolging van de ACT hanteert het kabinet de term toezicht uitsluitend voor het toezicht dat extern is gericht, dat wil zeggen op organisaties en sectoren *buiten* de ministeriële organisatie zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen. Hieronder valt dus niet het toezicht door de minister op beleid en uitvoering binnen zijn ministeriële organisatie, waartoe ook de agent-systemen (baten-lastendiensten) worden gerekend. Dat betekent ook dat systemen en instrumenten voor interne controle en organisatieverbetering en de verschillende vormen van maatschappelijke verantwoording en externe kwaliteitsbewaking van ministeries niet onder de noemer van toezicht vallen.

2.2 De inspectiedienst

Een belangrijke organisatievorm van toezicht is de inspectiedienst. Een inspectiedienst is een landelijk georganiseerde, van overheidswege – op departementaal niveau – ingestelde toezichthouder die primair (maar niet noodzakelijkerwijs alleen maar) belast is met de bestuursrechtelijke naleving van wet- en regelgeving. Benadrukt moet worden dat in het kader van een effectieve organisatievoering aan een inspectiedienst ook andere taken toegewezen kunnen worden en bovendien dat de inspectiedienst niet noodzakelijkerwijs alle kernactiviteiten van toezicht moet uitvoeren. Zo kent Nederland inspectiediensten die niet beschikken over interveniërende bevoegdheden.

2.3 Opsporing

De kernactiviteit «interventie» vraagt om een duidelijke afbakening ten opzichte van de term «opsporing». Opsporing is het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan in Nederland slechts onder gezag van het Openbaar Ministerie door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden. Opsporing wordt dan ook niet gerekend tot de interveniërende taak van een toezichthouder.

Bijzondere Opsporingsdiensten opereren in het domein van de handhaving van ordeningswetgeving nagenoeg met uitsluiting van andere mogelijkheden vanuit de strafrechtelijke invalshoek. De positie van de vier bijzondere opsporingsorganen van respectievelijk de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal in een Wet Bijzondere Opsporingsdiensten worden verankerd. Naast de vier bijzondere opsporingsdiensten in de strikte zin van het woord beschikken sommige inspectiediensten over een beperkte opsporingsbevoegdheid als ultimum remedium. Conform het kabinetsbeleid zoals verwoord in het kabinetsstandpunt inzake de bijzondere opsporingsdiensten (TK 1999–2000, 26 955, nr. 1) moet een helder organisatorisch onderscheid gemaakt worden tussen bijzondere opsporingsdiensten primair gericht op strafrechtelijke rechtshandhaving en inspecties primair gericht op bestuurlijke rechtshandhaving met een beperkte opsporingsbevoegdheid. Het gebruik van het strafrecht vindt pas plaats als ultimum remedium indien de bestuurlijke wegen niet effectief zijn gebleken. Voor dit doel heeft de betreffende ambtenaar van de inspectie de beschikking over een beperkte opsporingsbevoegdheid als buitengewoon opsporingsambtenaar.

2.4 Beleidsvaluatie, kwaliteitsinstrumenten, monitoring

Toezichtinstrumenten onderscheiden zich voorts van een aantal andere instrumenten. Beleidsvaluatie is het over langere periodes evalueren van

de effecten en de effectiviteit van het gevoerde beleid. Kwaliteitsinstrumenten (zoals zelfevaluaties en kwaliteitshandvesten) zijn instrumenten voor organisatieverbetering op het niveau van de organisatie zelf. Ze worden niet als zelfstandige instrumenten van een toezichthouder beschouwd, maar vooral als belangrijke eigen interne controlemechanismen van een organisatie. De aanwezigheid van interne kwaliteitsinstrumenten bij onder toezicht staande organisaties is van groot belang voor de toezichthouder, die zijn toezicht mede daarop kan baseren. In hoofdstuk IV komt dit onderwerp nader aan de orde. Het instrument monitoring kan betekenis hebben binnen het toezichtarrangement, maar is zelf geen toezicht. Monitoring betreft namelijk niet altijd toetsing aan gestelde eisen. Bovendien omvat monitoring in beginsel geen oordeelsvorming of sanctionering.

2.5 Toezicht als onderdeel van besturingssystematiek

Het op efficiënte en effectieve wijze realiseren van beleidsdoelstellingen en een transparante verantwoording daarover aan parlement, burgers en belanghebbenden vereist een onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden van een overheidsorganisatie. Toezicht kan dan ook niet op zichzelf gezien worden, maar is een onderdeel van de brede besturingssystematiek. De activiteiten op het gebied van sturen, beheersen, toezicht en verantwoording dienen onderling in balans te zijn en aan te sluiten bij de doelstellingen in een sector. De *Handleiding Government Governance*, die het ministerie van Financiën op 5 januari 2000 heeft uitgebracht, biedt op dit terrein duidelijke richtlijnen. Deze handleiding kan hulp bieden bij een doorlichting van organisaties op basis van government governance.

III. De positionering van het toezicht

3.1 Onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit

Evenals de ACT vindt het kabinet dat het bij toezicht in essentie draait om vertrouwen en gezag. Zowel de onder toezicht staande organisatie, als burgers en belanghebbenden, de minister en het parlement moeten erop kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk, transparant en professioneel wordt uitgeoefend. Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent bovendien dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden, zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen van dat oordeel. Deze actieve openbaarmaking van de rapportages van toezichthouders is een belangrijke pijler van de toezichtfunctie. Tenslotte vereist het een professionele oordeelsvorming van de toezichthouder zelf. Alleen op die wijze kan de toezichthouder een bijdrage leveren aan het vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur en gezag uitstralen naar de betrokken partijen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de organisatie van de toezichthouder zodanig wordt vormgegeven dat de hierboven genoemde drie eisen gewaarborgd zijn.

Diverse incidenten, waaronder de vuurwerkramp in Enschede en de café-brand in Volendam, hebben aangetoond dat de overheid niet altijd een duidelijke scheiding van taken hanteert en dat het ontberen daarvan tot ongewenste belangenconflicten kan leiden. De commissie onderzoek vuurwerkramp pleit er dan ook nadrukkelijk voor in de ambtelijke organisatie een strikte functiescheiding aan te brengen en de toezichttaak

zodanig in de organisatie onder te brengen, dat geen vermenging van rollen kan plaatsvinden.

Het kabinet kiest voor het standpunt dat in de functionele relaties die een toezichthouder in de uitoefening van zijn functie heeft een functiescheiding dient plaats te vinden, zodat de toezichtfunctie apart herkenbaar is. Functioneel gezien kent het toezicht drie relaties die aandacht verdienen:

1. de relatie tussen toezicht en de onder toezicht staande;
 2. de relatie tussen toezicht en beleid/uitvoering;
 3. de relatie tussen toezicht en de politiek verantwoordelijke bestuurder.
1. De relatie tussen het toezicht en de onder toezicht staande is de primaire verhouding binnen het toezichtarrangement. Als controleur dient de toezichthouder met voldoende afstand tot het veld te opereren en niet direct betrokken te raken bij het functioneren van de onder toezicht staande organisatie. Vanuit zijn betrokkenheid met het veld is de afstand tot de onder toezicht staande organisatie echter vaak klein. De ACT signaleert hier het gevaar dat de toezichthouder vanuit deze laatste rol te veel gaat denken vanuit de situatie en belangen van de betrokken organisatie, hetgeen de onafhankelijkheid kan schaden. Dit tast het vertrouwen van de belanghebbenden bij het toezicht aan. Om dit gevaar te ontlopen dient de toezichthouder vanuit zijn professionaliteit de nodige afstand te houden tot de onder toezicht staande organisatie.
 2. De relatie tussen het toezicht en het beleid kan gekenmerkt worden door een impliciete spanning. Spanning omdat de bevindingen van het toezicht kunnen botsen met de overwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Het onderbrengen van beide functies onder één direct verantwoordelijke brengt het gevaar met zich dat de resultaten van het toezicht worden beïnvloed door conflicterende beleidsmatige overwegingen. Dit tast het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de toezichtfunctie aan. Hetzelfde kan gezegd worden van de relatie van het toezicht tot de uitvoering. De oplossing is een functiescheiding in de organisatie tussen enerzijds beleid en uitvoering en anderzijds toezicht. Op deze wijze kan het gevaar van vermenging van toezicht met beleidsmatige belangen vermeden worden. Overigens kan deze functiescheiding ook van toepassing zijn voor taken binnen de toezichthoudende organisatie zelf.
 3. De relatie tussen het toezicht en de politiek verantwoordelijke is een gevoelige. De toezichtfunctie, die extern gericht is, ondersteunt de minister in zijn verantwoordelijkheid naar het parlement over de uitvoering van overheidstaken. Het toezicht vormt in wezen de ogen en oren van de minister. Anderzijds dient zeker te zijn dat het feitelijke oordeel van de toezichthouder niet door politieke bemoeienis wordt beïnvloed. Dit zou een aantasting van het vertrouwen in de toezichtfunctie betekenen. Om dit gevaar te vermijden dient de inhoudelijke onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de politiek verantwoordelijke gewaarborgd te zijn. Wanneer de toezichthouder extern verzelfstandigd is, omvat deze relatie ook het toezicht op de toezichthouder. We spreken dan van systeemverantwoordelijkheid van de bestuurder voor het toezicht.

Overigens mag bij deze drie functionele relaties de onderlinge relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht niet onderbelicht raken. Toezicht heeft een belangrijke functie als schakel tussen beleid en uitvoering: enerzijds controleert het toezicht of de uitvoering voldoet aan de normatiek die het beleid heeft vastgesteld en anderzijds geeft het toezicht signalen uit de uitvoering terug aan het beleid. Zoals de ACT stelt, moet functiescheiding

altijd gepaard gaan met een goede feedback van het toezicht naar beleid. Daarbij dient in ieder geval aangegeven te zijn welke informatiestromen van beleid naar toezicht en vice versa nodig zijn om het proces van terugkoppeling goed te laten verlopen.

3.2 De keuze van de bestuurslaag voor toezichttaak

Het advies van de ACT richt zich uitsluitend op het toezicht op rijksniveau. In gevallen waarin een keuze van de bestuurslaag voor de juiste positionering van toezichttaken aan de orde is, wijst het kabinet op het kabinetsstandpunt inspecties van 21 april 1997 (TK 1996–1997, 25 226, nr. 2). Hieronder worden de belangrijkste elementen van dit standpunt kort samengevat.

1. De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en vaststelling van beleid en regelgeving op een bepaald terrein behoort ook bevoegd te zijn inzake kaderstellende, toezichthoudende en evaluerende functies die in het verlengde daarvan liggen.
2. Op het niveau van iedere afzonderlijke bestuurslaag is functiescheiding gewenst tussen beleid en regelgeving en de implementatie daarvan enerzijds en toezicht en handhaving van beleid en regelgeving anderzijds.

Dit betekent het volgende voor de decentralisatie van toezichthoudende taken:

- Decentralisatie van toezichthoudende taken is alleen daar aan de orde waar ook de primaire bevoegdheden van beleid, regelgeving en de implementatie daarvan op het betreffende bestuursniveau zijn neergelegd. Het gaat dan om het eerstelijns-toezicht.
- Indien de bevoegdheden betreffende regelgeving en uitvoering centraal zijn neergelegd acht het kabinet decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de toezichthoudende taken in beginsel aan de orde.
- Waar er aan andere bestuurslagen in hoge mate ruimte is gelaten voor bestuur en regelgeving kan voor het Rijk nog steeds de functie van toezicht relevant blijven, voor zo ver er sprake is van een zekere beleidsbepalende bevoegdheid bij het Rijk. In dit geval oefent het Rijk toezicht uit op de mate waarin de uitvoering door het decentrale bestuur past binnen de kaders die in beleid en via regelgeving op centraal niveau zijn vastgesteld.
- Waar er rijksverantwoordelijkheid blijft voor de toezichthoudende taken is deze gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. Bij bundeling van verschillende toezichthoudende taken in één uitvoeringsorganisatie, over de grenzen van verantwoordelijkheden van afzonderlijke ministers heen, moet daarom de aansturing van de toezichthouder door de verschillende ministers zorgvuldig worden geregeld.

Bovenstaande elementen bieden het kader voor de keuze van de juiste bestuurslaag voor positionering van het toezicht.

3.3 Criteria voor de positionering van het toezicht

Voor de positionering van de toezichtfunctie volgt het kabinet de door de ACT voorgestelde functiescheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Een functiescheiding waarbij het toezicht als zelfstandige functie duidelijk herkenbaar is, doet recht aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van het toezicht. Hieruit volgt naar de mening van het kabinet niet automatisch de keuze die de ACT maakt voor het algemene uitgangspunt van externe verzelfstandiging voor toezichthoudende taken. Dit uitgangspunt zou in strijd komen met het kabinetsbeleid inzake de

ministeriële verantwoordelijkheid, zoals dat in paragraaf 3.4 is neergelegd. Het kabinet meent dat de keuze tussen intern en extern positioneren niet bij voorbaat vastgelegd kan worden, maar afhankelijk is van de toetsing aan een aantal criteria. De diversiteit in toezicht is immers dermate groot dat de keuze voor de positionering per toezichtarrangement kan verschillen. Voor de afweging of het toezicht intern of extern gepositioneerd moet worden, acht het kabinet de volgende criteria van belang.

- a. Voor de externe verzelfstandiging van toezichttaken gelden de criteria die voortvloeien uit het geldende kabinetsbeleid inzake verzelfstandigingen. Het kabinetsbeleid inzake verzelfstandigingen is verwoord in het rapport *Verantwoord verzelfstandigen* van de commissie-Sint (TK 1994–1995, 21 042, nr. 15) en neergeslagen in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (Stc. 177, 1996). Per geval moet worden aangetoond dat de voordelen van een extern gepositioneerde toezichthouder moeten opwegen tegen de nadelen van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook de verminderde mogelijkheden tot controle door de Staten-Generaal. Naast bovenstaande afweging kan conform Aanwijzing 124c inzake zelfstandige bestuursorganen externe verzelfstandiging aan de orde zijn indien één van de volgende criteria van toepassing is:
 - onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
 - strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
 - noodzakelijke participatie van maatschappelijke organisaties.
- b. De waarborging van de belangen van derden (d.w.z. van buiten de overheidsorganisatie) ten opzichte van directe politieke bemoeienis is een tweede criterium voor de keuze tussen interne en externe verzelfstandiging. Wanneer directe politieke bemoeienis in concrete gevallen onwenselijk is, is externe verzelfstandiging aangewezen. Dit criterium sluit dan ook aan bij het hiervoor onder a genoemde aspect van onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Het kabinet is van mening dat toezicht op de werking van markten aan deze voorwaarde voldoet. Binnen marktverhoudingen kan enige afstand tussen de minister en de toezichthouder noodzakelijk zijn, wanneer de rol van de overheid op de markt een andere is: geen spelbepaler maar medespeler. Als voorbeeld van toezichthouders waar afstand tot de overheid wenselijk is, noemt het kabinet De Nederlandse Bank, de Stichting Toezicht Effectenverkeer, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit.
- c. De keuze tussen interne en externe verzelfstandiging wordt beïnvloed door de bestuurlijke verhoudingen. Met de ACT is het kabinet van mening, dat externe verzelfstandiging van (bestuurlijk) toezicht op medeoverheden op staatsrechtelijke bezwaren stuit en derhalve onwenselijk is.
- d. Een criterium dat medebepalend is bij de keuze voor de positionering, is de mate waarin de beleidskaders en wettelijke normen op basis waarvan toezicht wordt gehouden in voldoende mate uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd zijn. Met de ACT vindt het kabinet het onwenselijk dat toezichthoudende taken extern verzelfstandigd worden wanneer een uitgekristalliseerd normenkader niet voorhanden is. Of de beleidskaders en wettelijke normen in voldoende mate geëxpliciteerd zijn, dient per geval vastgesteld te worden. Overigens is, zoals de ACT al vaststelde, het vaststellen van het beleidskader geen taak van de

toezichthouder zelf. Dit laat de eventuele aanwezigheid van een beoordelingsruimte voor de toezichthouder onverlet.

- e. Hoewel van een andere orde dan de voorgaande criteria, is ook de omvang van de toezichtorganisatie of -taak een factor die bij de keuze tussen interne en externe positionering gewogen moet worden. In voorkomende gevallen kan de toezichtorganisatie of -taak een zodanig geringe omvang hebben dat het doelmatig noch wenselijk is om tot externe verzelfstandiging over te gaan. Het gaat dan meestal om toezicht door de minister op zelfstandige bestuursorganen. In elk geval geldt dat het toezicht op de extern gepositioneerde toezichthouders vanuit doelmatigheidsoverwegingen niet extern verzelfstandigd wordt.

Interne positionering

Wanneer op basis van bovenstaande criteria gekozen wordt voor interne positionering van de toezichthouder, dient de functiescheiding binnen het ministerie duidelijk zichtbaar vormgegeven te worden. Het kabinet stelt aan de functiescheiding tussen beleid en uitvoering enerzijds en toezicht anderzijds de volgende eisen, opdat de toezichtfunctie apart herkenbaar in het ministerie gepositioneerd wordt.

- Een toezichthouder dient binnen het ministerie «inhoudelijk onafhankelijk» van de minister te zijn. Onder «inhoudelijke onafhankelijkheid» wordt hier verstaan dat de toezichthouder tot een objectieve feitelijke vaststelling moet kunnen komen, of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. De toezichthouder brengt zijn onderzoek naar de feiten en zijn daarop gebaseerd oordeel in een rapportage ter kennis van de minister. De minister heeft een plicht tot actieve openbaarmaking van het feitenonderzoek van de toezichthouder, zoodoorg voorzien van zijn oordeel daarover. De minister treedt niet in het feitelijk onderzoek van de toezichthouder. De *beoordeling* van de bevindingen van de toezichthouder, die over het algemeen van meer beleidsmatige aard is, en de consequenties voor een (eventuele) interventie zijn daarentegen sterk verbonden met de ministeriële aansturing. Inhoudelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder laat voorts de verantwoordelijkheid van de minister voor de aansturing van de toezichthouder en voor de programmering van de activiteiten van de toezichthouder onverlet.
- De functiescheiding komt het best tot uitdrukking wanneer deze op een zo hoog mogelijk niveau binnen de organisatie zichtbaar wordt. Dit levert de beste garantie voor de (inhoudelijke) onafhankelijkheid en transparantie. Ook biedt deze positionering een directere ingang voor een toezichthouder bij de politiek-bestuurlijk verantwoordelijke. Dat heeft ook de commissie onderzoek vuurwerkcramp bepleit. Dit betekent dat de toezichthouder binnen het ministerie op een zo hoog mogelijk niveau gepositioneerd wordt, bij voorkeur onder de Secretaris-generaal.
- Het uitgangspunt van een positionering van de toezichthouder op een zo hoog mogelijk niveau en bij voorkeur onder de Secretaris-generaal zal niet in alle gevallen tot een efficiënte oplossing leiden. Dit is mede afhankelijk van de aard en omvang van de toezichttaak. In het geval van toezicht door de minister op onder zijn verantwoordelijkheid ressorterende zelfstandige bestuursorganen kan functiescheiding op een ander niveau doelmatiger zijn. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de interface tussen het beleid en een zbo. In dat geval dient de functiescheiding op een andere wijze duidelijk en herkenbaar voor burgers, belanghebbenden en parlement vormgegeven te worden.
- De functiescheiding dient naar de mening van het kabinet in elk geval duidelijk vastgelegd te worden in de ministeriële organisatieregeling,

zoals een mandaatregeling, of in een managementovereenkomst. In veel gevallen beschikt een toezichthouder nu al over door de wetgever geattribueerde taken en bevoegdheden. Ook wanneer dit nu niet het geval is, dient de toezichttaak in beginsel een wettelijke grondslag te hebben, zodat de inhoudelijke onafhankelijkheid voor burgers, belanghebbenden en parlement beter zichtbaar wordt.

- Ook in de organisatie van de toezichthouder kan een (organisatorische) functiescheiding noodzakelijk zijn. Dit kan het geval zijn wanneer de toezichthouder vanuit doelmatigheidsoverwegingen de taken vergunningverlening en toezicht in zich verenigt. De commissie onderzoek vuurwerkrapport wees hier ook op. Toezichthouders die beide taken uitvoeren, dienen deze taken binnen hun organisatie transparant en herkenbaar te scheiden.

Externe positionering

Wanneer op basis van (in elk geval) bovenstaande criteria gekozen wordt voor de externe verzelfstandiging van een toezichthouder geven de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (respectievelijk de beoogde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) de minimum-inrichtingseisen die aan het zelfstandig bestuursorgaan gesteld moeten worden. Mutatis mutandis geldt dat ook binnen extern verzelfstandigde toezichthouders een organisatorische functiescheiding nodig kan zijn.

3.4 De ministeriële verantwoordelijkheid

De keuze voor het uitgangspunt van functiescheiding sluit aan bij de opvattingen van het kabinet met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Zoals in *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* is aangegeven blijft voor het kabinet de volledige ministeriële verantwoordelijkheid als uitgangspunt gelden. De minister die verantwoordelijkheid draagt voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving moet in beginsel ook de bevoegdheden hebben tot aansturing van de beide andere functies uitvoering en toezicht.

Zelfs wanneer in lijn met het verzelfstandigingsbeleid besloten wordt tot een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, resteert altijd een verantwoordelijkheid op systeemniveau. Hierbij gaat het om de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de toezichthouder. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van de totale verantwoordelijkheid van de minister voor beleid, uitvoering en toezicht. Een minister kan natuurlijk altijd zelf het initiatief nemen tot het uitbreiden van zijn bevoegdheden door een wetswijziging voor te bereiden.

De ACT acht het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de grenzen van de verantwoordelijkheid van een minister voor het toezicht. De commissie spreekt in dat verband over onderscheid tussen ministeriële verantwoordelijkheid en politieke aanspreekbaarheid. In de nota *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* (TK 1999–2000, 26 806, nr. 1) heeft het kabinet gewezen op het belang van het onderscheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid en de meer politieke dimensie van de toepassing van de vertrouwensregel, maar anderzijds wordt erkend dat deze in de praktijk nogal eens door elkaar lopen. In ieder geval geldt ten aanzien van het toezicht dat binnen de departementale organisatie is ondergebracht dat dit geheel binnen de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Wanneer het toezicht op afstand is geplaatst zullen de bevoegdheden van de minister helder geregeld moeten zijn, rekening houdend met het adagium dat er geen verantwoordelijkheid is zonder bevoegdheid. De beoogde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geeft hier een uitwerking van.

IV. De inrichting van toezichtarrangementen

4.1 Functie van het toezicht

De ACT constateert terecht het gevaar dat toezicht niet het nieuwe toverwoord mag worden wanneer zich problemen voordoen bij zaken waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Toezicht als zodanig biedt geen oplossing voor beleid dat niet of moeilijk uitvoerbaar is. Het is dus van essentieel belang de functie van toezicht nauwkeurig in het oog te houden.

Toezicht moet volgens de commissie worden gezien als onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. Toezicht is hiervan een essentieel onderdeel. Het kabinet onderschrijft dit uitgangspunt en is met de commissie van mening dat verticaal toezicht als zodanig nooit vervangen kan worden door één van de andere elementen van horizontale publieke verantwoording en interne controle. Toezicht vervult immers een belangrijke functie ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid. Tevens sluit het kabinet zich aan bij de constatering van de commissie dat toezicht naast een instrument ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid ook een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector is. In dat kader past ook de actieve openbaarmaking door de minister van de feitelijke bevindingen van een toezichthouder.

Zoals eerder opgemerkt is toezicht een onderdeel van een besturingsmodel waarvan sturing, beheersing en verantwoording deel uitmaken. De beleidskaders van de minister en de wet- en regelgeving bepalen waarop toezicht wordt gehouden. Dit vereist expliciete bestuurlijke verhoudingen.

4.2 Bestuurlijke verhoudingen

Met bestuurlijke verhoudingen wordt de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over bestuursorganen bedoeld. Het kabinet heeft in navolging van het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* vastgesteld dat de bestuurlijke verhoudingen en de te onderscheiden bevoegdheden binnen een bepaalde beleidssector helder dienen te zijn om te kunnen komen tot goed functionerende toezichtarrangementen. Beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld in de vorm van externe verzelfstandiging) kan bestuurlijke risico's met zich meebrengen. Juist in die gevallen dienen de bestuurlijke verhoudingen ten behoeve van optimaal toezicht dan ook duidelijk geëxpliciteerd te worden.

In het geval van uitvoering en toezicht door medeoverheden in medebewindstaken geldt dat de minister een systeemverantwoordelijkheid behoudt. Om deze systeemverantwoordelijkheid in te vullen dient gecontroleerd te worden of het toezichtarrangement op de situatie is toegesneden en geen dubbele bevoegdheden of ontbrekende bevoegdheden bevat. Ook kan een effectieve verantwoording en sturing met zich mee brengen, dat de minister voorzien wordt van instrumenten om zijn (systeem)verantwoordelijkheid invulling te geven en waar te maken; instrumenten die tot een noodzakelijke interventie kunnen leiden. Het feit dat de Staat aangesproken kan worden op nakoming van EU-verplichtingen door Nederlandse bestuursorganen geeft dit een extra dimensie.

4.3 Toezichtbeleid

Om de rol van toezicht ter invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte te geven is goed toezichtbeleid noodzakelijk. De commissie-Oosting wees hier ook op. Het formuleren en toepassen van een consistent toezichtbeleid is noodzakelijk om adequaat invulling te geven aan de toezichtfunctie en te bevorderen dat de kritische factoren in het beleidsproces kenbaar en beheersbaar worden.

Goed toezichtbeleid geeft aan wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld en welke risico's het voorgestelde toezicht zouden kunnen bevatten. Toezichtbeleid vanwege de minister is gebaseerd op vooraf geformuleerde eenduidige kwaliteitseisen (bij voorkeur resultaatsverplichtingen) waaraan de onder toezicht staande organisatie dient te voldoen. De toezichthouder houdt toezicht aan de hand van deze vastgestelde eisen. Duidelijke en meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren vormen de randvoorwaarde voor de uitvoering en de basis voor het toezicht.

Het kabinet onderschrijft nogmaals de conclusies van *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* dat de verantwoordelijke minister een consistent toezichtbeleid dient te ontwikkelen en daar het parlement regelmatig over dient te informeren. Dit heeft het kabinet ook toegezegd in de kabinetsreactie op het rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak* van de Algemene Rekenkamer (TK 2000–2001, 27 656, nr. 2). Sommige ministeries hebben een toezichtbeleid ontwikkeld, andere werken op dit moment aan de totstandkoming ervan. Een belangrijk element van het toezichtbeleid is de invulling van de instrumenten.

4.4 Aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozingsregeling

In geval van externe verzelfstandiging van het toezicht heeft de minister altijd een verantwoordelijkheid op systeemniveau voor het functioneren van het toezichtarrangement. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van zijn totale verantwoordelijkheid voor beleid, uitvoering en toezicht. Systeemverantwoordelijkheid is dus het toezicht op de toezichthouder. Conform het advies van de ACT vindt het kabinet dat de minister in het geval van een extern verzelfstandigde toezichthouder vanuit deze systeemverantwoordelijkheid dient te beschikken over een algemene aanwijzingsbevoegdheid en een bevoegdheid bij taakverwaarlozing.

Aanwijzing 124l inzake zelfstandige bestuursorganen bevat regels over de algemene aanwijzingsbevoegdheid. Het gebruik van de algemene aanwijzingsbevoegdheid dient de minister zoveel mogelijk te koppelen aan een normering, zodat duidelijk is wanneer, waarom en op welke manier de minister gebruik zal maken van deze bevoegdheid naar een zelfstandig bestuursorgaan toe. De minister dient dit duidelijk te communiceren naar de toezichthouder en – in gevallen waarin dat passend wordt geacht – naar de onder toezicht staande organisatie.

Een taakverwaarlozingsregeling voorziet in de mogelijkheid tot vervangende besluitvorming bij nalatigheid van het zelfstandig bestuursorgaan. Aanwijzing 124m inzake zelfstandige bestuursorganen verplicht het opnemen van zo'n regeling in de instellingswet van zelfstandige bestuursorganen. Ook het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorziet in een dergelijke regeling. Dit geldt niet voor de algemene aanwijzingsbevoegdheid, daar deze bevoegdheid niet voor het overgrote deel van zelfstandige bestuursorganen kan gelden.

De invulling van bovengenoemde instrumenten kan eveneens dienen om de grenzen van de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid in een specifiek geval in relatie tot het parlement helder aan te geven. De aanwezigheid van de twee genoemde basisinstrumenten laat de aanwezigheid van andere interventie-instrumenten uiteraard onverlet. Ook daar geldt overigens dat duidelijk gecommuniceerd dient te worden wanneer, waarom en hoe deze instrumenten worden ingezet.

4.5 Bevoegdheden van toezichthouders

Voor wat betreft de bevoegdheden van de toezichthouder verwijst het kabinet naar de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat in titel 5.2 een aantal bepalingen over toezicht en handhaving. De Awb richt zich in deze titel niet op de toezichthoudende bestuursorganen maar op de personen aan wie toezichthoudende bevoegdheden zijn toegekend. De Awb bevat eisen aan het optreden van de toezichthouder en geeft deze bevoegdheden die hij nodig heeft in het kader van zijn taakuitoefening. Het betreft daarbij bevoegdheden zoals het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het onderzoeken van zaken en vervoermiddelen. De door toezichthouders genomen besluiten in de zin van de Awb zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.

Titel 10.2 van de Awb bevat regels voor toezicht op bestuursorganen. Het gaat om bepalingen inzake het goedkeuringsrecht, het vernietigingsrecht, het schorsingsrecht en de verklaring van geen bezwaar. De wet regelt daarbij niet welke besluiten aan welke vorm van toezicht onderworpen zouden moeten zijn, maar wel de wijze waarop de toezichtvormen geregeld moeten worden en de wijze waarop deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. In beginsel strekt de toezichttitel van de Awb zich uit over alle toezichtrelaties binnen het bestuur.

Daarnaast geeft de bijzondere wet- en regelgeving meestal een aanvullende formele regeling van het toezicht voor de betrokken toezichthouder dan wel de betrokken sector waarop toezicht wordt gehouden.

4.6 Informatierelaties en de feedback van toezicht naar beleid

Een belangrijk aspect van toezichtbeleid is de regeling van de informatievoorziening en de beantwoording van de vraag hoe daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Naast de functie van controle op de uitvoering of naleving levert toezicht belangrijke input voor het beleid. Om de scheiding van beleid en toezicht tot zijn recht te laten komen is een heldere regeling van de informatievoorziening dan ook een vereiste. Belangrijk is aan te geven welke informatiestromen van toezicht naar beleid en vice versa nodig zijn om het proces van terugkoppeling goed te laten verlopen. De kern ligt dan ook in het bepalen van de *soort* informatie die noodzakelijk is om toezicht goed te laten functioneren anders dan de hoeveelheid informatie. De informatierelatie is essentieel voor zowel intern als extern gepositioneerde toezichthouders. Het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* biedt inzicht hoe met de informatierelatie omgegaan moet worden. Hier wordt dan ook volstaan met een verwijzing naar dat rapport.

4.7 Horizontale publieke verantwoording

Met horizontale publieke verantwoording worden in eerste instantie bedoeld methoden en instrumenten die door *onder toezicht staande organisaties* gebruikt worden voor publieke verantwoording, maar ook voor de bevordering van de effectiviteit en de kwaliteit van de resultaten. Het kabinet sluit zich aan bij de gedachte dat toezichthouders open moeten

staan voor de belangen van belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties. Het invoeren van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij overheidsorganisaties versterkt het gezag en vertrouwen dat deze organisaties bij de burgers hebben. Bovendien versterkt de participatie van burgers de effectiviteit en kwaliteit van de resultaten.

In zijn advies *Aansprekend burgerschap* (TK 2000–2001, 27 400 XVI, nr. 10) adviseert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling om overheidsinstellingen zelf directer verantwoording over hun activiteiten en de resultaten daarvan af te laten leggen aan cliënten en burgers. In de kabinetsreactie op het advies spreekt het kabinet het streven uit burgers beter te betrekken bij de toezicht- en verantwoordingsstructuur. Het kabinet erkent daar dat vormen van outputsturing het risico in zich hebben dat het halen van normen belangrijker wordt geacht dan het goed bedienen van de burger. In de verbeterde verantwoordingssystematiek (VBTB-operatie) van de rijksoverheid is getracht dit risico zo veel mogelijk te beperken. Een goed hulpmiddel om een organisatie zichzelf te laten sturen zijn kwaliteitsinstrumenten, zoals klanttevredenheidsonderzoek, kwaliteitshandvesten en instrumenten van zelfonderzoek.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de ACT dat belanghebbenden en gebruikers van onder toezicht staande organisaties of sectoren een rol bij het toezicht dienen te krijgen. Dit kan door het instellen van bijvoorbeeld kwaliteitshandvesten, gebruikers- of adviesraden, consultatierondes en klanttevredenheidsonderzoeken. Bij de inrichting van nieuwe en wijziging van bestaande toezichtarrangementen wil het kabinet in beginsel instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij onder toezicht staande organisaties invoeren, wanneer zij de beoogde toegevoegde waarde hebben. Dit zal over het algemeen het geval zijn, tenzij reeds zodanige voorzieningen aanwezig zijn of het onderwerp van het toezicht zich niet leent voor een vorm van publieke verantwoording.

Het kabinet verwelkomt initiatieven van overheidsorganisaties om een eigen invulling te geven aan de publieke verantwoording. In het bijzonder wil het kabinet het Handvest Publieke Verantwoording van vijf zelfstandige bestuursorganen noemen. Met het Handvest Publieke Verantwoording geven de betrokken uitvoeringsorganisaties een eigen invulling aan waarden als transparantie, participatie, verantwoording en betrouwbaarheid. Dat beschouwt het kabinet op zichzelf een goede zaak.

Nadrukkelijker dan het Handvest Publieke Verantwoording onderschrijft het kabinet het standpunt, dat ook de ACT huldigt, dat instrumenten voor horizontale verantwoording bij toezicht dat op afstand van de minister plaatsvindt nooit volledig in de plaats mogen komen van het verticale toezicht. Bij de uitvoering van publieke taken of de besteding van publieke middelen dient er altijd een vorm van verticaal toezicht door de minister te bestaan ten behoeve van de verantwoording van de minister aan het parlement. Publieke verantwoording is daaraan complementair.

4.8 Interne controle

Ook de aanbeveling van de ACT om een systeem of instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering in te stellen wordt door het kabinet onderschreven. Deze ontwikkeling sluit nauw aan bij de VBTB-operatie die de rijksoverheid op dit moment uitvoert. Instrumenten als het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model), visitatiesystemen, moderne Planning & Control-cycli hebben nu al een brede bekendheid binnen de rijksoverheid.

Een manier om invulling te geven aan interne controle bij extern verzelfstandigde toezichthouders is de Raad van Toezicht. Mits de Raad van Toezicht uitdrukkelijk geïncorporeerd wordt als een intern orgaan van de onder toezicht staande organisatie kan deze figuur een toegevoegde waarde hebben binnen de interne verantwoordingsstructuur van de toezichthouder. Het kabinet verbindt aan de instelling van de Raad van Toezicht wel de voorwaarde dat de rol van de Raad van Toezicht binnen een zelfstandig bestuursorgaan volstrekt helder moet zijn. In geen geval kan een Raad van Toezicht het verticale toezicht door of vanwege de minister vervangen.

4.9 Proportionaliteit

De aanwezigheid van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording en interne controle kan de uitoefening van het verticale toezicht door de minister op verzelfstandigde toezichthouders nooit vervangen. Wel is het kabinet met de commissie van mening dat de aanwezigheid en het goed functioneren van deze instrumenten mede van invloed kan zijn op de feitelijke taakuitoefening van de toezichthouder, overigens zonder dat zijn formele verantwoordelijkheid hiermee wordt ingeperkt.

Wanneer bovenstaande instrumenten een plaats hebben gekregen binnen de onder toezicht staande organisaties en naar de mening van de toezichthouder goed functioneren, kan het toezicht zich, voor zo ver de publieke belangen dat toelaten, beperken tot een metaniveau. Het toezicht kan zich dan vooral richten op het functioneren en de kwaliteit van de horizontale instrumenten en de instrumenten van interne controle van de onder toezicht staande organisaties. Deze proportionaliteit van het toezicht sluit aan bij het streven om onnodige overlast van toezicht tegen te gaan.

4.10 Overlap en onderlinge afstemming

Het vermijden van overlap en verbeteren van afstemming in de kerntaken van inspectiediensten en andere toezichthouders blijft een kernpunt voor het kabinet. Ook de ACT adviseert aandacht te besteden aan de overlap van zowel bestaande als nieuwe toezichthouders. Het kabinet neemt dit advies graag over. Daarom wil het kabinet het uitgangspunt hanteren dat bij de inrichting van nieuwe toezichtarrangementen overlap of witte vlekken met bestaande toezichtfuncties in kaart gebracht dienen te worden. Zodoende kan bij de inrichting van nieuwe arrangementen door voortijdige afstemming voorkomen worden dat nieuwe toezichthouders overlap gaan vertonen met reeds bestaande. Dit element zal in de vernieuwde checklist opgenomen worden.

Om overlap in het toezicht tegen te gaan en daarmee onnodige lasten te verminderen is onderlinge afstemming tussen toezichthouders een noodzaak. Het kabinet spoort het toezichtveld aan om met behoud van de eigen verantwoordelijkheid met initiatieven tot betere onderlinge afstemming van de werkzaamheden te komen. Als voorbeeld dient het initiatief van de Nederlandsche Bank, de Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Pensioen & Verzekeringskamer om op verzoek van het ministerie van Financiën een Raad van Financiële Toezichthouders op te richten ter coördinatie van de sectoroverstijgende toezichtactiviteiten op financieel terrein. Daarnaast sluiten steeds meer toezichthouders protocollen af waarin de procedure-afspraken gemaakt worden voor overlappende activiteiten. Het kabinet zal ter ondersteuning van deze activiteiten een faciliterende rol gaan vervullen.

Voorts dient gewezen te worden op de inspanningen die het kabinet op het terrein van overlap van toezicht onderneemt. Ten eerste is een rijks-

brede tendens tot clustering dan wel samenvoeging te signaleren. Clustering van samenhangende toezichttaken kan een positieve bijdrage leveren aan de vermindering van de overlap door naast elkaar opererende inspectiediensten. Ter illustratie van deze tendens wordt verwezen naar de ontwikkeling van grote centrale inspectiediensten op de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Inspectie Gezondheidszorg), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie Werk en Inkomen) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM-Inspectie).

Ten tweede verwijst het kabinet naar de MDW-rapporten (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) *Zicht op toezicht* en het kabinetsstandpunt daarop (TK 1997–1998, 24 036, nr. 73) en het te verwachten MDW-rapport *Toezicht op het bedrijfsleven*, waarin aandacht wordt besteed aan overlap en afstemming in toezicht en regelgeving.

In het rapport *Zicht op toezicht* wordt een afwegingskader gepresenteerd dat kan worden gebruikt bij besluiten over de inrichting en uitvoering van het toezicht op marktordening en mededinging. Terughoudendheid dient te worden betracht met het instellen van sectorspecifieke mededingingsregels, wanneer het gewenste resultaat kan worden bewerkstelligd via het algemene mededingingsregime. Voor het instellen van sectorspecifiek toezicht geeft het rapport enkele modaliteiten: een eigenstandig sector-specifiek toezicht, toezicht door een kamer bij de NMa en de NMa als sector-specifieke toezichthouder.

Ten aanzien van de onderlinge samenwerking tussen sectorspecifieke toezichthouders en de NMa stelt het rapport twee, in zwaarte verschillende, vereisten: afstemming en overeenstemming. Indien het afstemmingsvereiste geldt, wordt de Nma betrokken bij het besluit van de sectorale toezichthouder, maar hoeft er formeel geen overeenstemming te worden bereikt. Dit is wel het geval bij het overeenstemmingsvereiste. Indien op een bepaald terrein geen risico bestaat dat meningsverschillen tussen toezichthouders over de uitleg van mededingingsrelevante begrippen zullen ontstaan, zal het afstemmingsvereiste gelden. Indien dat risico wèl bestaat, geldt het overeenstemmingsvereiste.

In het rapport *Toezicht op het bedrijfsleven* en kabinetsstandpunt daarop zal het kabinet een meetlat presenteren om de performance van toezichthouders te meten. De meetlat is bedoeld om toezichthouders en het onder toezicht staande bedrijfsleven enkele criteria te geven aan de hand waarvan bepaald kan worden of de toezichthouder in de uitvoering van zijn taak onnodige lasten veroorzaakt en op welke manier de taakuitoefening geoptimaliseerd kan worden. Het rapport is waarschijnlijk in de zomer van 2001 gereed.

Ten derde dient de voorgenomen oprichting voor de Raad voor Veiligheidsonderzoek genoemd te worden. Deze Raad zal zich uit eigener beweging of op verzoek bezig gaan houden met onafhankelijk en integraal onderzoek naar aanleiding van een voorval zoals een ramp, (zwaar) ongeval of incident. De Raad evalueert een voorval om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen en de inspecties beperken zich tot onderzoek om korte termijn maatregelen te nemen onder ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad kan een beroep doen op ambtelijke deskundigen bij de uitvoering van het onderzoek, waaronder inspecteurs. Deze deskundigen zullen onder regie van de Raad hun werk doen. Indien de Raad een onderzoek start zullen inspecties derhalve niet een zelfde onderzoek kunnen starten. Het kabinet is van plan het voorstel van wet januari 2002 voor advies voor te leggen aan de Raad van State.

4.11 Kwaliteit van regelgeving

De problematiek van overlap of onvoldoende afstemming vloeit niet zelden voort uit onduidelijke regelgeving. De ACT wees erop dat onduidelijkheden in de wet- en regelgeving niet weggenomen kunnen worden met goed toezicht. Recentelijk wees het MDW-rapport *Openbare Inrichtingen* (TK 2000–2001, 24 036, nr. 207) erop dat knelpunten in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet zelden door wet- en regelgeving veroorzaakt worden. De commissie onderzoek vuurwerkramp verwelkomt voornemens om orde en stroomlijning in de regelgeving te scheppen, maar verwacht geen vergaande vermindering van regelgeving. De commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 tenslotte onderschrijft, dat de voorschriften in weten regelgeving niet altijd duidelijke eisen stellen aan bestuursorganen en belanghebbenden zoals bedrijven en burgers.

Aandacht voor de kwaliteit van regelgeving is in het belang van goed toezicht noodzakelijk. Dit vereist stroomlijning van wet- en regelgeving. In het bijzonder is toezicht gebaat bij beleidskaders en wettelijke normen die in voldoende mate geëxpliciteerd zijn. Met kwaliteit van wetgeving wordt bedoeld, dat wetgeving voldoet aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tevens heeft toezicht een feedbackfunctie naar het beleid als het om uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid gaat. Deze feedbackfunctie kan leiden tot kwalitatieve verbetering van de wetgeving. Toezicht heeft dan ook alles te maken met het beleid ten aanzien van wetgevingskwaliteit. Het kabinet heeft recent initiatieven aangekondigd die kunnen bijdragen aan een bevordering van de kwaliteit van de regelgeving, zoals protocollering, benchmark handhaving en opleidingen (wetgevingsacademie) (TK 2000–2001, 27 475, nrs. 1–2). Daarnaast heeft het kabinet in het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp Enschede de oprichting van een taskforce aangekondigd die namens alle betrokken overheden onder andere de mogelijkheden voor vermindering van de complexiteit en tegenstrijdigheid van regelgeving met betrekking tot veiligheid zal onderzoeken.

4.12 De éénloketbenadering

De ACT pleit voor een éénloketbenadering bij geconstateerde overlap tussen toezichthouders, waarbij toezichthouders de plicht en het recht krijgen om gezamenlijk de betrokken rechtsstelsels toe te passen op één concreet geval met één beschikking en één bezwaar- en beroepsprocedure.

Op de eerste plaats is het naar de mening van het kabinet wenselijk dat toezichthouders door organisatorische maatregelen, afspraken e.d. onderlinge samenwerking in concrete gevallen gaan bevorderen. Zij kunnen daarvoor hun interne procedures afstemmen en stroomlijnen. Inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) kan daaraan bijdragen. Voor verdergaande samenwerking, waarbij er uiteindelijk één beschikking en één bezwaar- en beroepsprocedure wordt gewenst, is een rechtsbasis nodig. Op dit moment wordt gewerkt aan een informatie- en coördinatie-regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Deze regeling die in het regeerakkoord aangekondigd is, verplicht het bestuur op samenhangende wijze (de éénloketgedachte) aan burgers en bedrijven de informatie te geven die voor hen relevant is en geeft voorts een coördinatieregeling voor situaties waarin voor het ondernemen van een bepaalde activiteit verschillende overheidsbesluiten nodig zijn: vergunningen, ontheffingen, subsidiebeschikkingen e.d. Deze coördinatieregeling is voorlopig beperkt tot beschikkingen op aanvraag. De regeling laat bestaande bevoegdheids-

verdelingen voor het nemen van besluiten intact, maar voorziet wel in de aanwijzing van een coördinerend bestuursorgaan die de procedurele en inhoudelijke samenhang bewaakt. De informatieregeling leidt tot een inspanningsverplichting om aanvragers die een bepaalde activiteit willen verrichten, informatie te geven over de besluiten die verder nog moeten worden aangevraagd om die activiteit te kunnen uitvoeren. Het hiertoe strekkende wetsvoorstel zal naar verwachting rond de zomer van 2001 gereed zijn.

4.13 De Europese dimensie van toezicht

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft aan het kabinet advies uitgebracht over de Europese dimensie van toezicht. Ook de ACT besteedt aandacht aan de eisen die Europa aan het toezicht stelt. Conform de aanbeveling van de ICER zal het kabinet in een apart kabinetsstandpunt reageren op de onderzoeken van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (*De Europese dimensie van toezicht*) en van de Interdepartementale Commissie Constitutionele Zaken en Wetgeving (*Communautaire verplichtingen van decentrale overheden*). Dit kabinetsstandpunt is in voorbereiding. Daarin zal dieper worden ingegaan op de consequenties die Europese institutionele en methodologische eisen aan het Nederlandse toezicht stellen. Verder zal aandacht geschonken worden aan de vraag, welke ministeriële bevoegdheden in verband met communautaire verplichtingen wenselijk zijn en in welk wettelijk kader de daartoe benodigde regelgeving tot stand kan worden gebracht. Voor het terrein van de EG-subsidies kan overigens nu al gewezen worden op het wetsvoorstel toezicht Europese subsidies dat op dit moment ter behandeling in de Tweede Kamer ligt (TK 2000–2001, 27 572, nrs. 1–4). Het wetsvoorstel creëert ministeriële bevoegdheden teneinde de naleving van communautaire verplichtingen betreffende de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies die rusten op bestuursorganen zoveel mogelijk te waarborgen.

Wel wil het kabinet op deze plaats in algemene zin aandacht vragen voor het belang van de Europese dimensie van toezicht. Het kabinet is er van overtuigd dat permanente aandacht voor de ontwikkelingen in Europa een kerntaak is voor wetgever én toezichthouder. Hoewel volgens de ICER (nog) geen sprake is van een integrale Europese toezichtvisie, hecht het kabinet eraan enkele ontwikkelingen vanuit Europa te benoemen die het functioneren van het toezicht in Nederland beïnvloeden:

1. De kwaliteit van de Nederlandse regelgeving wordt in hoge mate beïnvloed door de kwantiteit en de kwaliteit van de Europese regelgeving. Dit maakt de wet- en regelgeving voor toezichthouders en onder toezicht staande organisaties niet altijd overzichtelijk. Op Europees niveau blijft de kwaliteit van de regelgeving om aandacht vragen. In het bijzonder dient meer aandacht geschonken te worden aan de uitvoering en de handhaafbaarheid van Europese regelgeving.
2. Het Europese recht stelt steeds meer eisen aan inhoud en methode van toezicht. Deze eisen hebben betrekking op institutionele eisen voor toezichthouders maar ook op feitelijke toezichtactiviteiten. De ICER noemt de verplichtingen ten aanzien van informatie, samenwerking, nationale controles en sancties. Van belang is hierbij dat door de invloed van andere Europese politiek-juridische tradities in de Europese regelgeving anders gekeken wordt naar de relatie tussen regelgeving enerzijds en toezicht en handhaafbaarheid anderzijds. Soms schrijft een EG-richtlijn concrete eisen voor de positionering van toezicht voor.
3. Het beginsel van de gemeenschapstrouw (artikel 10 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) vereist dat de EU-lidstaten verplicht zijn tot nakoming van Europese regelgeving

door alle bestuursorganen in eigen land. In het geval van niet-nakoming van Europese regelgeving door decentrale en zelfstandige bestuursorganen legt de Europese Unie de aansprakelijkheid bij de lidstaat, waardoor er een spanning ontstaat tussen de verantwoordelijkheden op rijksniveau en die op decentraal niveau. Dit kan de aanwezigheid van instrumenten om de systeemverantwoordelijkheid in te vullen wenselijk maken.

4. Er dient rekening gehouden te worden met de opkomst van toezichthouders op het niveau van de Europese Unie zelf. Op dit moment vervult de Europese Commissie de rol van een toezichthouder op het terrein van de mededinging, voor zover sprake is van ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten. De beweging naar een zelfstandige Europese toezichtvorm kan belangrijke consequenties hebben voor Nederlandse toezichthouders.

Het Nederlandse toezicht dient rekening te houden en aangepast te zijn aan de hierboven genoemde ontwikkelingen en in het bijzonder de specifieke inhoudelijke en methodologische eisen aan het toezicht. Daarom wil het kabinet de Europese ontwikkelingen en eisen op het terrein van een toezichthouder als aandachtspunt opnemen in de checklist.

Ook moeten Nederlandse toezichthouders voortdurend zicht houden op de ontwikkelingen in de Europese Unie, bijvoorbeeld door middel van informele netwerken. Afstemming en samenwerking met toezichthouders in andere landen is en op termijn Europese toezichthouders is een noodzaak. De ministers dienen vanuit hun specifieke expertise toezichthouders te informeren over relevante EU-ontwikkelingen en hun te faciliteren bij het voldoen aan Europeesrechtelijke eisen.

4.14 De «zachte» kanten van toezicht

Niet alleen de formele kanten van het toezicht (zoals de formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, structuren en procedures) beïnvloeden de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht. Inhoudelijke deskundigheid en professionele houding van toezichthouders zijn in alle gevallen doorslaggevend voor de effectiviteit van het toezicht. Voor zo'n professionele houding zijn wat de ACT de «zachte» kanten noemt van wezenlijk belang bij de uitoefening van het toezicht. Onder deze «zachte» kanten worden organisatieculturele aspecten verstaan zoals onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming. Deze aspecten hangen nauw samen met het vermogen tot het daadwerkelijke handhaving door de overheid. Aandacht voor dergelijke aspecten is er ook in het licht van de door de commissie onderzoek vuurwerkramp geconstateerde bestuurscultuur van afzien van handhaving binnen het kader van toezicht. Met de commissie onderzoek vuurwerkramp, de commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 en de Ambtelijke Commissie Toezicht wil het kabinet daarom met nadruk aandacht vragen voor een cultuuromslag op het terrein van toezicht en handhaving. Het kabinet is van mening dat de personele kanten hierbij een belangrijke rol vervullen.

Het kabinet beschouwt daarom de professionalisering van toezichthouders van groot belang. Om dit te bewerkstelligen dienen de volgende organisatieculturele kanten van toezicht, die de ACT heeft benoemd, in de professie van toezichthouder bijzondere aandacht te krijgen:

- inlevend vermogen met behoud van zicht op de eigen positie en verantwoordelijkheid voor het toezicht;
- goede communicatieve vaardigheden;
- het vermogen om goede onderlinge verhoudingen op te bouwen en tegelijkertijd op te treden wanneer dit noodzakelijk is;

- vertrouwen geven zonder scherp te verliezen;
- open staan voor en flexibel kunnen inspelen op externe ontwikkelingen die relevant zijn voor de onder toezicht staande sector of organisatie.

Het kabinet vraagt bovendien aandacht voor het bewustzijn dat toezichthouders een overheidstaak uitvoeren waaraan niet alleen inhoudelijke, sectorspecifieke eisen maar ook bijzondere eisen zoals vastgelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verbonden zijn. Voorzover toezichthouders binnen een ministerie zijn gepositioneerd dienen zij zich er ook voortdurend van bewust te zijn dat zij onder de ministeriële verantwoordelijkheid hun werkzaamheden uitvoeren.

Met de ACT vindt het kabinet dat de organisatieculturele kanten van het toezicht een cruciale rol vervullen bij de vraag of een toezichthouder functioneert zoals is beoogd. In het verleden heeft deze belangrijke kant van het toezicht niet altijd de aandacht gekregen die het verdient. De «zachte» of organisatieculturele kanten dienen daarom een aandachtspunt te zijn bij de inrichting van een toezichtarrangement. Zij vormen een onderdeel van de cultuuromslag die in het kamerdebat over de vuurwerkcramp door diverse ministers bepleit is (Handelingen TK 2000–2001, 4743-).

Een manier om de aandacht voor de organisatieculturele kanten beter te betrekken bij de taakuitvoering is het voeren van een actief personeels- en opleidingsbeleid waarin deze aspecten zijn opgenomen. Het kabinet is voornemens het personeels- en opleidingsbeleid onder toezichthouders ruimschoots aandacht te geven. Aan het beraad van Secretarissen-generaal van de ministeries zal gevraagd worden een voorstel te ontwikkelen om een actief personeels- en opleidingsbeleid onder toezichthouders te bevorderen.

V. Actiepunten

Om het belang van goed toezicht ook in de toekomst te garanderen volgt hier een overzicht van acties die het kabinet wil uitvoeren.

Eén van de taken die de ACT bij haar instelling heeft meegekregen is het toetsen van de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*. De checklist vormt een leidraad aan de hand waarvan bestaande of nieuwe toezichtarrangementen in de betreffende wetsvoorstellen beschreven en geanalyseerd kunnen worden. De ACT heeft geconcludeerd dat de checklist een nuttig instrument is om een aantal toezichtaspecten in kaart te brengen. Tegelijk adviseert de ACT de checklist uit te breiden met enkele kritieke aspecten en te voorzien van richtinggevende uitspraken.

Het kabinet neemt deze aanbevelingen over. De checklist zal aangevuld worden met de elementen die in dit kabinetsstandpunt zijn beschreven en voorzien worden van richtinggevende uitspraken. Wanneer bij de inrichting van een toezichtarrangement afgeweken wordt van deze checklist moet deze afwijking in de toelichting bij de wet- of regelgeving gemotiveerd worden. Het kabinet kiest er voor de checklist voorlopig niet in wetgeving vast te leggen.

De volgende kritieke aspecten worden aan de checklist toegevoegd:

1. de relatie tussen het toezicht en de bestuurlijke verhoudingen;
2. de relatie tussen beleid en uitvoering enerzijds en toezicht anderzijds (functiescheiding);
3. de positionering van het toezicht (intern of extern);
4. de rol van belanghebbenden en gebruikers (de aanwezigheid van

- instrumenten van horizontale publieke verantwoording bij de onder toezicht staande organisaties;
5. de aanwezigheid van instrumenten van interne controle bij de onder toezicht staande organisaties;
 6. het niveau van toezicht (de mate waarin de uitoefening van het toezicht proportioneel is aan de aanwezigheid van instrumenten van horizontale publieke verantwoording en interne controle);
 7. de mate van overlap en afstemming met andere toezichthouders;
 8. de aandacht voor de Europese kanten van toezicht;
 9. de «zachte» kant van het toezicht (o.a. onderlinge verhoudingen, communicatie, vertrouwen);
 10. het personeelsbeleid en het toezicht houden als professie.

Actiepunt 1

*De checklist uit het rapport **De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund** wordt uitgebreid met de hierboven genoemde kritieke aspecten van toezicht en voorzien van richtinggevende uitspraken. De vernieuwde checklist wordt gebruikt ter motivering van nieuwe en voor het wijzigen van bestaande toezichtarrangementen.*

De ACT heeft geadviseerd het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing te herhalen. Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Het is ervan overtuigd dat het organiseren van departementale zelfevaluaties op basis van de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* een nuttig instrument is om de kwaliteitsverbetering van toezichtarrangementen te ondersteunen. Het kabinet start daarom een nieuw traject, waarbij de ministeries in kaart brengen in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist. Deze zelfevaluaties zullen in een interdepartementale werkgroep besproken worden. Dit traject zal in verschillende ronden plaatsvinden en beoogt over vier jaar alle toezichtarrangementen aan de hand van de checklist in kaart gebracht te hebben. Hierbij zal overigens nadrukkelijk rekening worden gehouden met recent uitgevoerde doorlichtingen en visitaties, zoals die welke door de Ambtelijke Commissie Toezicht zijn uitgevoerd. Ook wordt dit traject op heldere wijze afgestemd met de voortgang rond het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en zal het traject rekening houden met het kabinetsstandpunt op het eindrapport van de MDW-werkgroep *Toezicht op het bedrijfsleven*.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal het initiatief nemen om in samenspraak met en onder verantwoordelijkheid van de betrokken ministers het programma van deze toetsing van toezichtarrangementen samen te stellen. De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Kamer bekend maken.

Actiepunt 2

Het kabinet start een nieuw traject waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren waarna toetsing van de zelfevaluatie door een interdepartementale werkgroep plaatsvindt. De evaluatie vindt plaats op basis van de vernieuwde checklist.

Met de ACT vindt het kabinet dat de zachte kanten van toezicht een cruciale rol vervullen bij de vraag of een toezichthouder functioneert zoals is beoogd. Een manier om de aandacht voor de zachte kanten beter te betrekken bij de taakuitvoering is het voeren van een actief personeelsbeleid waarin deze aspecten zijn opgenomen. Het kabinet is voornemens het personeelsbeleid onder toezichthouders ruimschoots aandacht te geven. Hiervoor moeten aanzetten gedaan worden.

Actiepunt 3

Het kabinet zal het beraad van Secretarissen-generaal opdracht geven de aanzet te geven voor een actief personeels- en opleidingsbeleid voor toezichthouders.

Het kabinet voldoet met deze brief aan de afspraak uit het regeerakkoord om een kaderstellende visie op toezicht te presenteren. Daarmee hoopt het kabinet enerzijds recht te doen aan de diversiteit van het toezichtveld en anderzijds een kader te geven voor toezichthoudende taken.

Tot slot resteert een opmerking over de duurzaamheid van dit kader. Het kabinet wil niet blind zijn voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het toezicht. Daarom zal deze kabinetsvisie en de toepassing van de checklist voor toezichthouders over vier jaar opnieuw onderzocht worden. Deze evaluatie wordt uiterlijk 31 juli 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Actiepunt 4

Het kabinet zal uiterlijk 31 juli 2005 een evaluatie gereed hebben van deze kabinetsvisie en de checklist en de mate waarin de toezichthouders op rijksniveau aan de vernieuwde checklist voldoen.