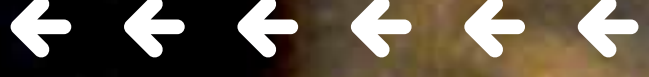


Eindrapport
Ambtelijke
Commissie
Toezicht-II



Toezicht:
naar naleving
voor de
samenleving



Inhoudsopgave


	Blz.
Voorwoord	3
Leeswijzer	7
1 Optracht en werkwijze van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II	9
2 Kernboodschappen	15
2.1 Zorg voor een helder sturingsarrangement als voorwaarde voor effectief toezicht	15
2.2. Weeg baten en lasten van overheidstoezicht transparant af en maak noodzaak en kosten ervan inzichtelijk	16
2.3 Verminder de toezichtlasten voor de objecten van toezicht	18
2.4 Maak de tweeledige functie van toezicht zichtbaar: voor politiek en samenleving	20
2.5 Geef 'Europa' een grotere rol	21
2.6 Zorg voor zichtbare, nalevingsgerichte interventie(strategie)	23
2.7 Maak professionaliseringsslag	24
3. Bevindingen van de commissie per kernthema	29
3.1 Aansturingsrelaties	29
3.2 Nalevingsstrategie	30
3.3 Functiescheiding	35
3.4 Relatie met andere toezichthouders	41
3.5 Horizontalisering	43
Managementsamenvatting	49
Bijlagen	57
1. Samenstelling Ambtelijke Commissie Toezicht-II	57
2. A Instellingsbeschikking ACT-II, 1 ^e tranche	58
B Instellingsbeschikking ACT-II, 2 ^e tranche	61
3. Schematisch overzicht arrangementen 1 ^e en 2 ^e tranche	67
4. Overzicht gehanteerde begrippen	68

Voorwoord

Van oudsher wordt het begrip toezicht vooral geassocieerd met het toezicht van het Rijk op lagere overheden - ontstaan als bijproduct van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in de 19e eeuw - en met het toezicht door rijksinspecties op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en organisaties. De laatste heeft vooral een vlucht genomen tijdens de opkomst van de welvaartsstaat.

De dynamische ontwikkelingen in het toezicht die wij nu meemaken, zijn niet het enkele gevolg van een paar recente rampen, noch van een paar incidenten in de publieke uitvoering. Die oorzaak is fundamenteeler van aard en ligt ook deels elders.

De opkomst van en de aandacht voor toezicht is voor een belangrijk deel het gevolg van het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid van de rijksoverheid in de jaren 80 van de vorige eeuw. Er zijn nu honderden zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in allerlei gradaties van zelfstandigheid ten opzichte van de minister, die uitvoerende taken verrichten, maar waarvan er een groot aantal ook zelf enigerlei vorm van toezicht uitoefenen. Ondanks centrale kaders van het kabinet, rapporten van de Algemene Rekenkamer en handreikingen van de ministeries Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt het toezicht op zelfstandige bestuursorganen door elk ministerie op eigen wijze ingevuld. Deze nieuwe, jonge toezichtsoort heeft het denken over toezicht in het algemeen een enorme impuls gegeven. Ook de inzichten ten aanzien van de andere, 'oudere' toezichtsoorten zijn daardoor gerevitaliseerd. Het denken over toezicht is ook beïnvloed door het gedachtegoed van Ulrich Beck over de 'risk society' in combinatie met de toenemende juridisering van de samenleving. Terwijl de risico's in de samenleving steeds groter en complexer worden en de interdependenties toenemen, verwacht men van de overheid dat zij alle risico's onderkent en bij voorbaat uitsluit. De 'risk society' gaat hand in hand met de 'low trust society'. Voornemens, handelingen, afspraken, overeenkomsten, alles moet wettelijk of juridisch worden vastgelegd, opdat men elkaar - zo nodig in rechte - aan zijn woord kan houden. Deze 'afrekencultuur' beïnvloedt de relatie tussen burgers onderling en de relatie tussen burger en overheid. Wanneer risico's werkelijkheid worden, is de neiging van de burger - vaak ondersteund door media, belangenorganisatie of politiek - de overheid aan te spreken op haar verantwoordelijkheden. Zo mondt elk ongeluk of incident uit in een roep om meer regels en meer toezicht. De omvang van het toezicht en daarmee ook het aantal toezichthouders heeft door deze ontwikkelingen een grote vlucht genomen. Het gevolg is een dynamische toezichtpraktijk met een grote variëteit in soorten en inrichting. In reactie daarop zijn kritische tegengeluiden hoorbaar, waarin vragen doorklinken over waartoe al dat toezicht dient, of toezicht wel



altijd nodig is en zo ja hoe het toezicht zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden ingericht.

Het streven van achtereenvolgende kabinetten is om de inrichting van het rijkstoezicht te herijken en af te meten aan de steeds voortschrijdende inzichten op het terrein van de bestuurlijke ordening. Sinds 1997 zijn met de publicaties van de Commissie Holtslag ('De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund', checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtarrangementen) en de Ambtelijke Commissie Toezicht, de zgn. Commissie Borghouts ('Vertrouwen in onafhankelijkheid') belangrijke aanzetten gegeven voor de opstelling van kwalitatieve positionerings- en inrichtingseisen. Met de Kaderstellende Visie op Toezicht (juli 2001) en de checklist toezicht (juni 2002) heeft het kabinet richtinggevende noties rondom transparantie, onafhankelijkheid en professionaliteit van toezicht geformuleerd.

Naar aanleiding van het regeerakkoord van het kabinet Balkenende-I is het Programma Andere Overheid (PAO) van start gegaan. Hiervan maken een reeks programma's en trajecten die specifiek op het toezicht zijn gericht deel uit. Al deze acties vormen uiteindelijk bouwstenen voor de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht die later dit jaar het licht zal zien. Ook het werk van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II moet als een bouwsteen voor de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht worden gezien. Ziehier de context waarbinnen de Ambtelijke Commissie Toezicht-II aan de slag is gegaan met de haar gegeven taak om door de ministeries aangedragen zelfevaluaties van toezichtarrangementen te toetsen. Juist vanwege de brede aandacht voor het fenomeen toezicht, heeft de commissie - waar dat wenselijk was - bij haar oordeelsvorming mede de recente inzichten uit diverse rapporten over toezicht (zoals het WRR-rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening') betrokken. De commissie heeft verschillende soorten toezichtarrangementen (nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht, interbestuurlijk toezicht) getoetst, echter voornamelijk arrangementen in het nalevingstoezicht. Over deze laatste toezichtsoort gaat dit eindrapport. De commissie onderkent dat de toezichtsoorten verschillende eisen stellen aan positionering, inrichting, werkwijze en professionalisering van het toezicht maar ook aan wet- en regelgeving, beleid en kwaliteit van de uitvoering. Erkenning van de eigenheid van verschillende typen van toezicht betekent ook erkenning van de noodzaak van maatwerk per toezichtsoort, en dat in relatie tot beleid en beleidsdomein. Het onderscheid in toezichtsoorten zal naar de mening van de commissie doorwerking moeten krijgen naar de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht en de nieuwe checklist toezicht. Effectief toezicht ondersteunt niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid, maar draagt ook bij aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het dient in toenemende mate een maatschappelijk doel. Het belang en de verantwoording over de resultaten van toezicht verschuiven daarmee van publieke instituties naar publieke opinie. Deze tweeledige functie van toe-

zicht brengt een tweeledige oriëntatie van toezicht met zich mee: een oriëntatie op minister/politiek en een oriëntatie op de maatschappij. De commissie is er - gelet op het voorgaande - van overtuigd dat met een kwalitatief hoogwaardig ingericht toezicht, belangrijke bestuurlijk-beleidsmatige én maatschappelijke winst valt te behalen. Voorwaarde daarvoor is wel dat vertrouwen weer aan de basis van toezicht komt te staan. In plaats van 'georganiseerd wantrouwen' zou het uitgangspunt 'verifieerbaar vertrouwen' moeten zijn ('trust, but verify').

De commissie gaat ervan uit dat uit haar eindrapport belangrijke conclusies kunnen worden getrokken ter bevordering van een effectieve inrichting en verrichting van het toezicht binnen het Rijk. Daarnaast hoopt zij dat een aantal van haar aanbevelingen verder zal reiken dan de optimalisering van het toezichtstelsel en kan leiden tot een herinrichting van de bestuurlijke ordening. Zij hoopt met haar eindrapport tevens een waardevolle bijdrage te leveren aan de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht.

De commissie spreekt de hoop uit dat na de inwerkingtreding van deze nieuwe Kaderstellende Visie opnieuw behoefte zal blijken te bestaan aan toetsing van de nieuwe visie aan de dan geldende praktijk. Zij is tijdens haar traject overtuigd geraakt van het nut en leereffect van onafhankelijke (zelf)toetsing voor de desbetreffende inspecties en beleidsafdelingen. Zij geeft daarom in overweging het proces van zelfevaluatie en toetsing een meer institutioneel karakter te geven.

Tot slot wil de commissie al haar gesprekspartners bedanken voor hun bereidheid om hun inzichten met de commissie te delen en daarmee een bijdrage te leveren aan het werk van de commissie.

Den Haag, mei 2005

Mevrouw drs. M. Sint
Voorzitter Ambtelijke Commissie Toezicht-II

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding voor dit eindrapport en de context waarbinnen dit tot stand is gekomen. Het hoofdstuk gaat ook in op de opdracht van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II, op haar werkwijze en op de kernthema's waarop zij zich heeft gericht.

In Hoofdstuk 2 staan de zeven belangrijkste kernboodschappen van dit eindrapport centraal. Deze bevatten opvallende algemene noemers uit alle arrangementen. Elke boodschap wordt vooraf gegaan door een korte schets van de onderliggende problematiek. De overwegingen van de commissie worden waar mogelijk toegelicht met quotes uit de arrangementen. Het totaal aan bevindingen mondt steeds uit in een set van samenhangende aanbevelingen per kernboodschap. Het zijn vooral deze kernboodschappen die bruikbare inzichten kunnen verschaffen voor de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht.

In Hoofdstuk 3 worden nog een aantal specifieke bevindingen van de commissie per kernthema (aansturingsrelaties, nalevingsstrategie, functiescheiding, relatie met andere toezichthouders en horizontalisering) weergegeven. Hier en daar worden de overwegingen van de commissie geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden. Deze bevindingen zijn vooral relevant voor afzonderlijke inspecties en toezichthouders en kunnen onder meer gebruikt worden in het kader van arrangementspecifieke verbetertrajecten.

Het eindrapport eindigt met een Managementsamenvatting, die zich beperkt tot een weergave van de aanbevelingen die voortvloeien uit de zeven kernboodschappen.

De bijlagen 1 t/m 3 bevatten informatie over de ACT-II zelf (met name informatie over de samenstelling van de commissie, een overzicht van de getoetste arrangementen in de 1^e en 2^e tranche en de tekst van de instellingsbeschikkingen voor de ACT-II (1^e tranche en 2^e tranche). Bijlage 4 bevat een overzicht van een aantal belangrijke begrippen zoals de ACT-II deze in dit rapport hanteert.

1 Opdracht en werkwijze van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II

1.1 OPDRACHT


De Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II), op 19 maart 2003 door de minister van BZK in het leven geroepen, heeft tot taak de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunt twee uit de Kaderstellende Visie op Toezicht (TK 2000-2001, 27831, nr. 1, juni 2001), te toetsen aan deze Kaderstellende Visie op Toezicht en haar bevindingen ter zake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. Een toezichtarrangement is het totale stelsel van bevoegd- en verantwoordelijkheden rond toezicht tussen minister, toezichthouder en onder toezichtstaanden.

De commissie heeft 17 arrangementen (voor een overzicht hiervan zie bijlage 3) getoetst aan de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2001. Vrijwel alle departementen hebben een of meer zelfevaluaties ter toetsing aangeboden. In dit eindrapport worden de rode draden uit de afzonderlijke adviezen die de commissie heeft uitgebracht samengevoegd tot één 'overall' advies aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

Van de getoetste arrangementen betrof het merendeel nalevingstoezicht, het toezicht op het handelen van burgers, bedrijven en instellingen. Soms ging het om een gehele rijksinspectie, soms om een onderdeel daarvan. In twee gevallen, nl. de Stichting NAK en de Bloembollenkeuringsdienst, was er sprake van een privaatrechtelijk zbo met toezichthoudende taken.

De commissie heeft weliswaar een flink aantal zelfevaluaties gezien, maar er is geen sprake van een representatieve steekproef. De door de commissie opgestelde algemene noties zijn daarom niet zozeer een articulatie van de ultieme waarheid, maar vooral een resultante van de bespreking van de zelf-evaluaties door de commissie. De commissie is van oordeel dat de getoetste zelfevaluaties een interessant en veelzijdig beeld geven van 'the state of the art' als het gaat om organisatie en inrichting van het toezicht door rijksinspecties van de departementen.

Ten aanzien van het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige overheidsorganisaties heeft de commissie geen breed beeld kunnen krijgen, gezien het uiterst beperkte aantal arrangementen met aspecten betreffende dit soort toezicht dat aan haar is voorgelegd. Voor wat betreft het uitvoeringstoezicht verwijst de commissie dan ook naar de in voorbereiding zijnde kabinetsreactie op het rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (IBO/VOR), het rapport van de Commissie Kohnstamm.



De commissie heeft voorts te weinig zelfevaluaties getoetst met interbestuurlijke toezichtaspecten, om op dit punt dwingende conclusies te kunnen trekken. Daar komt nog bij dat de Commissie Alders binnenkort met zijn adviezen komt inzake de oplossing van de belangrijkste knelpunten in de toezichtverhoudingen tussen de overheden, t.w. het teveel aan 2^e lijnstoezicht en daarmee teveel onnodige bureaucratie en de onheldere rolverdeling tussen de bestuurslagen - en met name die tussen Rijk en provincies.

De commissie heeft tegen die achtergrond besloten deze toezichtsoorten niet in dit rapport te behandelen.

Toetsing van de zelfevaluaties vond plaats in twee tranches, de eerste bestond uit acht, de tweede uit negen arrangementen. De ACT-II was zowel tijdens de eerste als de tweede tranche interdepartementaal samengesteld uit zes personen. Voor de tweede tranche is de samenstelling van de commissie met het oog op de onafhankelijkheid van de leden deels gewijzigd. (Voor de instellingsbeschikkingen van de ACT-II voor beide tranches, zie bijlagen 2A en 2B).

Was de eerste Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts) meer institutioneel gericht en geïnteresseerd in positionerings- en inrichtingsvragen (waar is het toezicht ondergebracht, welke instrumenten worden gebruikt om het toezicht vorm te geven, zoals informatieprotocol, controleprotocol, planning en control en toezichtarrangement), de ACT-II heeft zich naast deze aspecten tevens gericht op de werkwijze, de verrichting van het toezicht. Zij heeft daarbij de bestaande situatie van de toezichtarrangementen als vertrekpunt genomen en zich vragen gesteld over de gewenste reikwijdte (rechtmatigheid, taakuitvoering, bedrijfsvoering) en de inhoud van het toezicht (de onderwerpen van toezicht) en de dilemma's die daarbij spelen. Bij de keuzen die ten aanzien van toezicht worden gemaakt, zijn immers niet alleen de rijksbrede kaders van belang, maar evenzeer de departementale sturingsfilosofie, de kenmerken van het departementale toezichtveld en soms de historische setting van het toezicht.

1.2 WERKWIJZE

Voor elke zelfevaluatie doorliep de commissie steeds de volgende vier fasen.

1. Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement

Voorop stond hier het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. Getracht werd een beeld te verkrijgen van het toezichtarrangement aan de hand van een op basis van de zelfevaluatie opgestelde beoordeling. Hierbij werd tevens gebruik gemaakt van overige recente evaluatieonderzoeken gericht op het inzicht

in de werking van het toezichtarrangement (b.v. van de Algemene Rekenkamer).

Als voorbereiding op fase 2 werden voor zover nodig in deze fase enkele principiële vraagpunten geformuleerd. Deze vraagpunten konden bij voorbeeld betrekking hebben op afwijkingen van de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit zoals verwoord in de Kaderstellende Visie op Toezicht, of in andere aspecten die extra aandacht behoeven. De commissie heeft haar vraag- en aandachtspunten rond een vijftal kernthema's gegroepeerd, die zij elk afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang bepalend achtte voor de kwaliteit en effectiviteit van het betrokken arrangement:

Aansturingsrelatie(s)

Positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.

Nalevingsstrategie

Verband tussen nalevingsniveau – nalevingsinspanningen, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.

Functiescheiding

Functiescheiding op departementaal niveau ten aanzien van beleid, uitvoering en toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf.

Relatie met andere toezichthouders

Overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezicht-functies e.d.

Horizontalisering

Rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale, publieke verantwoording e.d.

2. Verdieping per zelfevaluatie ten aanzien van de onderscheiden principiële vraagpunten

Fase 2 betrof een verdieping per zelfevaluatie met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement werd er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping werden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vond er ook steeds een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van gesprekken met vertegenwoordigers van een aantal (4 à 5) toezichtgenieters uit het betrokken werkveld.



3. Het opstellen van een Rapport van Bevindingen ten behoeve van de eerstverantwoordelijke minister

Op basis van de eerste beoordeling en de gevoerde gesprekken formuleerde de commissie per toezichtarrangement een definitief advies (neergelegd in een Rapport van Bevindingen) en bracht dit ter kennis van de betrokken minister, met het verzoek de uitkomsten van de zelfevaluatie samen met het advies van de ACT-II naar de Tweede Kamer te sturen en daarbij aan te geven welke consequenties hij daaraan verbond.

4. Het opstellen van best practices en leerpunten door middel van dwarsdoorsneden van de zelfevaluaties

De bedoeling van deze fase was het verkrijgen van generieke succesvolle structuren en methodieken en best practices in algemene zin. De commissie toetste de arrangementen aan de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2001, dat kaders gaf voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau. De uitspraken van de commissie betroffen steeds de randvoorwaarden waaronder het toezicht plaatsvond en niet de feitelijke effectiviteit van het toezicht in het betreffende domein.



2


Kernboodschappen

De commissie beschrijft in dit hoofdstuk de zeven belangrijkste ‘rode draden’ zoals die in de getoetste arrangementen naar voren kwamen. Deze laten samen de contouren zien van een beter toezichtstelsel en van een - op onderdelen - andere organisatie van de rijksoverheid. Na een schets van de problematiek en de overwegingen, volgen per ‘rode draad’ een aantal samenhangende aanbevelingen: deze vormen de kernboodschappen van het eindrapport van de commissie.

2.1 ZORG VOOR EEN HELDER STURINGSARRANGEMENT ALS VOORWAARDE VOOR EFFECTIEF TOEZICHT

De commissie heeft in de praktijk niet-heldere sturings- en toezichtarrangementen aangetroffen. De oorzaken hiervan zijn divers: de arrangementen dragen een sterk compromiskarakter, er is sprake van een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de arrangementen beperken zich tot hoofdlijnen, de risico’s voor de ministeriële verantwoordelijkheid zijn onvoldoende in beeld gebracht of de motieven van toezicht lopen door elkaar heen. In alle gevallen wordt er te weinig beseft dat de kwaliteit van het bestuurlijk arrangement op voorhand de mogelijkheden en effectiviteit van het toezicht vastlegt. Opvattingen over sturingsrelaties zijn bepalend voor toezichtrelaties. Als er weeffouten zitten in het sturingsconcept, dan vertalen die zich één op één door naar het toezichtarrangement en/of naar groter wordende toezichtlasten. Het gevolg hiervan is dat bij gebreken of problemen in de sfeer van het toezicht, vaak te snel naar oplossingen binnen verantwoording, controle of toezicht wordt gezocht, terwijl de ‘voorkant’ (de sturing) buiten schot blijft.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)
‘Het feit dat in deze vier domeinen de bestuurlijke relaties complex zijn stelt hoge eisen aan de inrichting van het toezicht op die domeinen. De bestuurlijke relaties zijn complex omdat sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid voor de regionale en operationele prestaties en een systeemverantwoordelijkheid van de minister voor een adequaat algemeen niveau van zorg. Ook is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het toezicht door de toezichthouder IOOV, door de beleidsdirecties van het departement en door de decentrale bestuursorganen (provincie en gemeenten). De kernvraag hier luidt: welke ministeriële verantwoordelijkheid wordt door het toezicht ondersteund en waar houdt die verantwoordelijkheid op? Bij de inrichting en uitvoering van toezicht is het van belang toezicht te zien als een onder-



deel van een bredere besturingssystematiek. Het gaat daarbij om de onderlinge samenhang tussen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Is de sturing niet helder dan is ook de rol en de toegevoegde waarde van de toezichthouder niet helder. Het verbeteren van de toezichtfunctie ('de achterkant') begint bij het verbeteren van de sturingsfunctie ('de voorkant'). De commissie beschouwt dit als een continue bron van spanning in deze domeinen, een spanning die leidt tot verharding van de onderlinge (functionele) relaties. (...) Bij onheldere afbakening van verantwoordelijkheden kan IOOV de minister niet optimaal ondersteunen in het nemen van zijn verantwoordelijkheid.'

Aanbevelingen

1

Licht de keten van beleid, uitvoering, toezicht en naleving in zijn geheel door op consistentie en zorg voor een sluitende keten. Investeer vervolgens in kwaliteit, helderheid en vereenvoudiging (deregulering/opschoning) van de sturing als voorwaarde voor effectief toezicht. Richt de sturing ook zo in dat deze zo min mogelijk leidt tot nieuwe toezichtlasten. Bedenk dat wat aan de 'voorkant' niet goed geregeld is, aan de 'achterkant' problemen oplevert en dat conceptuele problemen binnen het toezicht dan ook moeten worden aangepakt door (in eerste instantie) de sturing onder de loep te nemen.

2

Inventariseer vanuit elk beleidsdomein welke bestuurlijke arrangementen er zijn. Zorg ervoor dat inrichting, focus en werkwijze van het toezicht overeenstemmen met de bestuurlijke arrangementen binnen het domein. Reikwijdte en inhoud van het toezicht moeten zijn gerelateerd aan en in overeenstemming zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid.

3

Formuleer mogelijke risico's en relevante beheersinstrumenten van de minister zo scherp mogelijk. Hierdoor kan nog exacter worden geformuleerd welke verantwoordelijkheid van de minister door het toezicht wordt ondersteund.

2.2 WEEG BATEN EN LASTEN VAN OVERHEIDSTOEZICHT TRANSPARENT AF EN MAAK NOODZAAK EN KOSTEN ERVAN INZICHTELIJK

Wat was ooit de aanleiding voor het institutionaliseren van rijkstoezicht in deze sector en is die noodzaak er nog steeds? Welke publieke belangen zijn hier in het geding? Kan het toezicht effectiever worden georganiseerd? Dat zijn enkele vragen die de commissie zich tijdens haar toetsingstraject van zelfevaluaties steeds heeft gesteld. De noodzaak, omvang en focus van het

toezicht bleek in de praktijk niet altijd logisch of duidelijk te zijn. Soms bleken private en publieke belangen door elkaar te lopen. De noodzaak van toezicht wordt dan diffuus en de kosten van het toezicht omstreden.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (Stichting NAK)
'Tijdens de gesprekken bleek dat het bedrijfsleven hecht aan strenge keuringseisen, aan eisen die in sommige gevallen zelfs stringenter zijn dan de Europese voorschriften. Voor een goede kwaliteit kan immers ook een hogere prijs worden gevraagd. Van belang bij de beoordeling acht de ACT-II dat het bedrijfsleven een groot economisch belang hecht aan de keuringen van de NAK. De lasten voor de keuringen (die de sector zelf draagt) worden door de sector niet gezien als onnodige administratieve lasten, maar eerder als "administratieve lusten.'

(Rijks)toezicht is voor de commissie vóór alles een borgingsmechanisme: (rijks)toezicht ligt alleen voor de hand als er sprake is van een publiek belang, dat dient te worden geborgd, aanvullend op vormen van zelfregulering. Ook als er sprake is van een publiek belang en men het eens is over de noodzaak van overheidstoezicht, dan zal er niet altijd consensus zijn over omvang en kosten van het toezicht. Toezicht moet de samenleving vertrouwen bieden en kan bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen, maar het kan de samenleving nooit voor alle risico's behoeden. Dat vraagt om een goede balans tussen wat financieel en inhoudelijk kan en moet. Bovendien, andere tijden brengen andere risico's en risico-percepties met zich mee. Steeds opnieuw is dan ook een kritische bezinning op noodzaak, reikwijdte, doel en kosten van het toezicht nodig.

Aanbevelingen

1

Ga na of er sprake is van een publiek belang. Ontrafel publieke en private belangen waar die door elkaar lopen. Is er sprake van een privaat belang, dan is toezicht een verantwoordelijkheid (inhoud en kosten) van de sector (zelfregulering). Is er een publiek belang in het geding maar stelt een sector zelf de nastreving van hogere kwaliteitseisen dan het publiek belang vergt op prijs, dan geldt voor dat meerdere dat toezicht een verantwoordelijkheid van de sector zelf is. Als er slechts in indirecte zin sprake is van een publiek belang (b.v. in het geval van handelsbevordering of werkgelegenheid) of van een privaat belang ten aanzien waarvan het bedrijfsleven een (economisch) belang heeft bij overheidstoezicht (toezichtlusten), dan moeten de kosten van het toezicht eveneens door het bedrijfsleven worden gedragen. Het bedrijfsleven kan gemaakte kosten voor het verkleinen van risico's c.q. voor de bescherming van de consument in beginsel aan deze doorberekenen.

2

Waar sprake is van een publiek belang: ga uit van een herverdeling van verantwoordelijkheden. Neem zelfregulering met eigen verantwoordelijkheid van de spelers en intrinsieke 'checks & balances' als uitgangspunt, daar waar de belangentegenstellingen goed zijn georganiseerd. Laat de overheid zich waar mogelijk beperken tot systeemtoezicht en laat het verticale toezicht fungeren als sluitstuk.

3

Behoud door de overheid bekostigd (1^e lijns) toezicht voor situaties waarin het gaat om publieke taken waar belangen niet goed georganiseerd zijn of kunnen worden (kwetsbare groepen), of waar het toezicht plaatsvindt op taken, die de samenleving zelf niet kan vervullen (b.v. toepassing strafrechtelijke sancties).

4

Evalueer in periodieke doorlichtingen en taakanalyses ook het nut en noodzaak van (rijks)toezicht/inspecties. Dit ware te organiseren door de 'sector rijks-toezicht' zelf. Zo wordt voorkomen dat er toezicht blijft bestaan op taken die allang niet meer als 'publiek' worden beschouwd.

5

Zorg voor een goede publieke verantwoording over de kosten van toezicht door rijksinspecties. Een goede en transparante verantwoording van de kosten die met overheidstoezicht gemoeid zijn, draagt bij aan het vertrouwen in de overheid.

2.3 VERMINDER DE TOEZICHTLASTEN VOOR DE OBJECTEN VAN TOEZICHT

Het totaal aan toezicht is niet effectief (genoeg): er is (te) veel toezicht, er zijn (te) veel soorten toezicht en toezicht is (te) sterk georganiseerd vanuit het eigen beleidsterrein. Er heeft daardoor - vaak zonder enige samenhang - stapeling van toezicht plaats. De toezichtlasten nemen daardoor alsmat toe. Om daadwerkelijk tot minder toezichtlasten te komen, zal het toezicht niet alleen binnen de beleidsterreinen, maar ook tussen de verschillende beleidsterreinen geprioriteerd moeten worden.

Meer toezicht is te vaak een haast automatische reflex op (gepercipieerde) maatschappelijke problemen/incidenten. Er worden weliswaar uit oogpunt van effectiviteit en efficiency kleine successen geboekt door gezamenlijk optreden van inspecties of gegevensuitwisseling tussen inspecties, maar dat is niet genoeg.

Het gebruik maken van horizontale publieke verantwoording en het zoeken van aansluiting bij interne bedrijfsprocessen van objecten van toezicht (zoals certificering, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking) kan stimuleren tot naleving en de toezichtlasten doen verminderen.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer (IVW-DV) inzake het toezicht op het taxivervoer

‘De kabinetsevaluatie van het taxibeleid maakt duidelijk dat op een aantal punten door het kabinet werd verwacht dat via eigen initiatieven en activiteiten op het gebied van zelfregulering de vereiste aanpassingen door de taxibranche zouden worden opgepakt. Een aantal van deze initiatieven bleken echter niet of te traag op gang te komen. De kabinetsevaluatie trekt als conclusie dat onvoldoende lijkt te zijn onderkend dat er een grote diversiteit in bedrijfs grootte bestaat, dat de organisatiegraad laag is en dat daardoor het zelfregulerende vermogen beperkt is. In het Jaarwerkplan IVW 2005 hebben twee van de vier intensiveringen in de handhaving en het toezicht op het taxivervoer betrekking op horizontalisering (...). De commissie wil de minister van Verkeer en Waterstaat in overweging geven verder te gaan op de ingeslagen weg en nog meer gebruik te maken van de mogelijkheden die zelfregulering bieden.

In de beleving van de commissie is zelfs een ontwikkeling denkbaar, waarbij de sector zelf toezicht houdt op bepaalde aspecten van het eigen functioneren en daarover verantwoording aflegt aan IVW-DV, dan wel andere betrokkenen zoals gemeenten en politie. IVW-DV zou aan de sector zelf de keuze kunnen laten welke aspecten door IVW-DV en welke aspecten door de sector zelf worden gecontroleerd. Op die manier zou het mogelijk kunnen zijn nieuwe vormen van horizontale publieke verantwoording te introduceren in deze sector en de betrokkenheid van de sector te verhogen.’

Veel grotere en meer ‘princiële’ winst in termen van toezichtlastvermindering en effectiviteit is te boeken door toezicht te organiseren vanuit de toezichtobjecten (c.q. toezichtdomeinen). Een effect van een dergelijke benadering zou kunnen zijn de omvorming van ‘aspecttoezicht’ naar vormen van ‘domeintoezicht’. Dat zal op een andere, substantiëlere manier kunnen leiden tot toezichtlastvermindering.

Aanbevelingen

1

Benut op de korte termijn alle mogelijkheden om effectiviteit en efficiency te verbeteren en de toezichtlasten zo laag mogelijk te houden binnen en tussen de verschillende beleidsterreinen. Mogelijkheden daartoe bieden: intensivering van samenwerking tussen inspecties, uitwisseling van inspectie-informatie, afstemming van voorgenomen inspecties, betere prioritering, benutting van horizontale verantwoordingsinformatie, afstemming van (meer)jarenplannen en inzet van ICT.

2

Start om de toezichtlasten op meer substantiële wijze terug te dringen met het organiseren van het toezicht vanuit de objecten van toezicht. Onderzoek daarbij de vorming van domeininspecties.

3

Geef het SG-Beraad de opdracht om vanuit de PAO-actie 'gebundelde inspecties bij bedrijven' ten behoeve van een volgende kabinetsperiode met concrete voorstellen te komen.

2.4 MAAK DE TWEELIDIGE FUNCTIE VAN TOEZICHT ZICHTBAAR: VOOR POLITIEK EN SAMENLEVING

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie voor het Onderwijs (IO)

'Het is van belang dat er kwalitatief hoogwaardige (betrouwbaar en onafhankelijk) informatie over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar is. Ten eerste om het onderwijs de kans te geven zich verder te ontwikkelen en ten tweede om de samenleving te laten zien dat zij vertrouwen mag stellen in het onderwijssysteem. Een onafhankelijk en gezaghebbend inspectieoordeel vormt daarin de sleutel. Toezicht is daarmee niet exclusief het bestuursinstrument voor en van de minister maar evenzeer de maatschappelijke garantie voor de kwaliteit van onderwijs en het onderwijssysteem.'

Toezicht heeft twee functies: het heeft allereerst een politiek-bestuurlijke functie. Het wordt geacht zich primair te richten op de minister ter ondersteuning van diens ministeriële verantwoordelijkheid en draagt zo bij aan de realisatie van beleidsdoelstellingen (als onderdeel van de beleidscyclus). Daarnaast heeft nalevingstoezicht ook een functie en verantwoordelijkheid ten opzichte van de samenleving. Bij de laatste functie gaat het om behartigen van publieke belangen van maatschappelijke actoren zoals het beperken en beheersen van risico's, het garanderen van veiligheid door te inspecteren of regels worden nageleefd, het in kaart brengen van de kwaliteit van publieke diensten (scholen, ziekenhuizen) en het bewaken van de mededinging op nieuw ontstane markten. Met deze maatschappelijke functie draagt het toezicht bij aan de bevordering van het vertrouwen van de samenleving, aan de maatschappelijke garantie van de kwaliteit van het beleidsdomein en aan de ordening en oplossing van maatschappelijke problemen.

Het is belangrijk dat beide functies transparant worden uitgevoerd. Die transparantie blijkt uit het vooraf vastleggen van toezichtkeuzes ten aanzien van objecten, risico's, methoden en inzet, waarbij het criterium van 'verifieerbaar vertrouwen' een belangrijke rol speelt. Transparantie blijkt ook uit de verantwoording achteraf van het toezicht aan minister en maatschappij over het functioneren en de geleverde prestaties.

De functie van toezicht ‘ten behoeve van de minister’ krijgt thans naar het oordeel van de commissie (te) veel nadruk, terwijl de functie ten behoeve van de samenleving ondertussen steeds belangrijker wordt. Ervaringen binnen het toezichtsveld laten zien dat veel inspecties ‘worstelen’ met hun dubbele functie, sommige inspecties neigen meer naar de ene functie, andere naar de andere. Ook voor het veld is niet altijd duidelijk op wie de inspectie zich richt.

Als de functie van de toezichthouder ten behoeve van de samenleving prevaleert (en de toezichthouder minder is gericht op de ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid), dient hij dan op grotere afstand van de beleidskern te worden gepositioneerd? De commissie heeft in de praktijk patroon noch consistentie kunnen ontdekken in de keuzen om inspecties op afstand van of juist dichtbij beleidskernen onder te brengen. De enige ‘wetmatigheid’ lijkt tot dusverre de externe positionering van alle markttoezichthouders, hetgeen verklaarbaar is uit hun onderhandelingsrol. Verder wordt een externe positionering soms opgelegd door ‘Europa’. Voor het overige laat de praktijk een grote variëteit aan positioneringen zien.

Aanbevelingen

1

Maak de tweeledige functie van toezicht zichtbaar voor het veld en wees ten aanzien van beide functies gericht op het creëren van meerwaarde. Analyseer en breng in beeld welke van de twee functies prevaleert en maak dat expliciet.

2


Laat daarbij de kernbegrippen ‘transparantie’ en ‘verifieerbaar vertrouwen’ zijn. Transparantie is aan de orde in de relatie met de overheid en naar de samenleving. Verifieerbaar vertrouwen moet aan de basis van toezicht en in de omgang met toezichtgenieters en domeinen liggen. Deze aanbeveling strookt met het WRR-rapport ‘Bewijzen van Goede Dienstverlening’.

3

Doordenk opnieuw wat de argumenten zouden moeten zijn om – gegeven de tweeledige functie van nalevingstoezicht – te komen tot een consistente positionering van inspecties en probeer hiervoor een set van criteria te ontwikkelen.

2.5 GEEF ‘EUROPA’ EEN GROTERE ROL

De commissie heeft geconstateerd dat de Europese dimensie niet of nog onvoldoende leeft bij veel inspecties. Hoewel ‘Europa’ niet prominent door de commissie in haar toetsing is meegenomen, wil de commissie hieraan daarom toch een paar alinea’s wijden. Het is een gegeven dat de hoeveelheid Europese regels eerder toe- dan zal afnemen. Europese regels bepalen



in toenemende mate de kwaliteit en kwantiteit van Nederlandse regelgeving en stellen eisen aan het nationale toezicht, zowel direct als indirect. Inspecties krijgen steeds vaker te maken met toezicht op de naleving van Europese regelgeving. Zij merken nu dat zij allerlei taken voorgeschreven krijgen uit 'Europa', die niet altijd passen in het nationale beleid en waarvoor onvoldoende personeel beschikbaar is. Soms moeten zij informatie verschaffen aan de Europese Commissie, soms schrijft 'Europa' voor hoe vaak er geïnspecteerd moet worden en welke methoden daarbij gebruikt moeten worden. Naast werkdruk leidt 'Europa' dus ook tot administratieve lastendruk voor overheden en bedrijven.

Niet onvermeld mag verder blijven de trend van de Europese Commissie om op bepaalde beleidsterreinen agentschappen op te richten en deze onder meer te belasten met controletaken die voortkomen uit Europese regelgeving. Dat zal op allerlei terreinen kunnen leiden tot internationale inspectie-onderzoeken. Inspecties weten weinig van (de werkwijze van) deze Europese toezichthouders en de verhouding tussen beide is diffuus.

Aanbevelingen

1

Bevorder dat in het doordenken van de toekomstige vormgeving van het toezicht de Europese dimensie een veel explicietere rol speelt.

2

Zorg voor meer beïnvloeding van de besluitvorming over Europese wetgeving aan de 'voorkant'. Stel inspecties in staat aan de 'voorkant' via het (nationale) beleid (rand)voorwaarden te scheppen voor nationaal uit te voeren toezicht afkomstig uit Europa.

3

Pas een 'HUF-toets' (HUF staat voor handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid) ook toe op Europese regelgeving wanneer deze nog in de fase van voorbereiding is. Als de regelgeving een feit is, doe dit dan in het kader van de implementatie in de nationale regelgeving, om te voorkomen dat inspecties met niet handhaafbare regels worden geconfronteerd. De handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de Europese regelgeving is immers de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

4

Laat toezichthouders meer kennis opbouwen van Europees beleid, Europese instituties, Europese regelgeving en besluitvorming. Rust individuele inspecteurs uit met kennis over 'Europa' en de benodigde talenkennis.

5

Bevorder samenwerkingsverbanden met inspecties in de Europese Unie, om kennis te delen, maar ook om grensoverschrijdende problemen aan te pakken.

2.6 ZORG VOOR ZICHTBARE, NALEVINGSGERICHTE INTERVENTIE (STRATEGIE)

Gebrekkige interventies en interventiemogelijkheden tasten de geloofwaardigheid van toezicht en handhaving aan en beperken de effectiviteit ervan. In haar praktijk is de commissie verschillende beperkingen tegengekomen.

Een toezichthoudende organisatie beschikt niet altijd zelf over interventiemogelijkheden. Soms heeft hij alleen signalerende bevoegdheden; hij is dan niet altijd in staat in te grijpen als dat zou moeten. Als de interventiebevoegdheid niet bij de toezichthouders zelf, maar bij de minister ligt, dan is de effectiviteit van het toezicht afhankelijk van wat de minister met de toezichtbevindingen doet. Het toezicht is dan niet in staat om zelf zijn tanden te laten zien.


Is de toezichthouder zelf wel bevoegd tot interventie, dan is hij onafhankelijk inzake interventie. De minister moet zich dan terughoudend opstellen. Hij kan wel ingrijpen, maar dan dient hij zich daarover te verantwoorden tegenover de Tweede Kamer. De minister bemoeit zich in elk geval niet met individuele gevallen.

Als de toezichthouder zelf over interventiemogelijkheden beschikt, dan ontbreekt het hem soms aan passende en proportionele interventiemogelijkheden en/of aan een goede interventiestrategie. Interventie vindt nog teveel plaats vanuit de optiek van regelhandhaving *sec* en deze bepaalt het gebruik van interventies. Soms ook ligt het accent bij interventie te veel op 'willen scoren' zonder dat is nagedacht over nut en noodzaak. De vraag naar of en welke interventie op zijn plaats is wordt te weinig beantwoord vanuit de verwachte bijdrage aan de nalevingsbereidheid.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Rijksarchiefinspectie (RAI)

'In de praktijk wordt er geen gebruik gemaakt van de in de wet vastgelegde sanctiemogelijkheden. In het openbare jaarverslag wordt als sanctie ook 'naming and shaming' gehanteerd, echter zonder dat dit tot veel aandacht of snelle verbetering leidt.'

Soms maakt de toezichthouder van de range aan interventiemogelijkheden niet, nauwelijks of beperkt gebruik. Een optimale inzet van interventiemiddelen (of een mix daarvan) heeft dan niet plaats. Gemak of de gewoonte binnen de organisatie om zich te beperken tot vertrouwde interventies en het bewandelen van de geijkte procedure-paden ligt hieraan ten grondslag. De cultuur binnen de toezichthoudende organisatie staat kennelijk geen afwijking van wat gebruikelijk is toe.



Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), Divisie Vervoer (DV) over het toezicht op het taxivervoer.

‘IVW en IVW-DV streven naar een gevarieerd pakket van handhavingsmiddelen en interventiemogelijkheden die, afhankelijk van de situatie kunnen worden ingezet. Om die reden ontwikkelt IVW(-DV) diverse (vernieuwde) bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten, zoals in 2003 de last onder dwangsom (LOD). De dwangsom is verschuldigd als de overtreding nog niet is beëindigd of opnieuw wordt begaan. Uit ervaringen is gebleken dat dit bij (vergunninggerelateerde) overtredingen een effectief middel is. Het instrument van de bestuurlijke boete zal in de toekomst breder worden ingezet, onder andere voor overtredingen van werk- en rusttijdenregels die gelden voor de (taxi-)vervoerssector.’

Aanbevelingen

1

Geef de toezichhoudende organisatie zelf interventiemogelijkheden. Rust deze uit met adequate, passende en proportionele bevoegdheden en interventiemogelijkheden en stimuleer dat hij daadwerkelijk uit het hele arsenaal aan interventiemogelijkheden kan putten en daadwerkelijk put.

2

Richt de interventie op (het stimuleren door de toezichthouder van vrijwillige) naleving van regels en verplichtingen (nalevingsbereidheid).

3

Een goede interventiestrategie houdt rekening met nalevings- en overtredingsmotieven van de onder toezicht gestelden.

4

Zichtbare afdwinging is een voorwaarde voor een effectief toezicht. Eventuele discrepanties tussen toezicht, naleving en handhaving dienen te worden opgelost.

5

Evalueer op gezette tijden (de inzet van) de gehanteerde instrumenten op hun effectiviteit. De behoefte aan bevoegdheden en (interventie)-instrumenten en de noodzaak daarvan is in de loop van de tijd aan verandering onderhevig.

2.7 MAAK PROFESSIONALISERINGSSLAG


De komende jaren is volgens de commissie om verschillende redenen en als gevolg van een aantal trends en ontwikkelingen een flinke professionaliseringsslag noodzakelijk. Deze vraagt om een ander soort inspecteurs en een andere wijze van werken.

Zo wordt de wijze waarop thans aan de toezichtprofessie invulling wordt gegeven vaak nog sterk beïnvloed door het denken vanuit de eigen departementale historie, cultuur en wet- en regelgeving. Zeker op de 'werkvloer' heerst vaak nog een meer 'klassieke' inspectiecultuur, waarbij meer (en geïsoleerd) wordt gekeken naar naleving van de regels dan naar de samenhangende bijdrage van het toezicht aan maatschappelijke regulering en ordening.

Een belangrijke ontwikkeling met gevolgen voor de inhoud van de professie van inspecteurs is de toename van vormen van horizontale verantwoording en intern toezicht e.d. als gevolg waarvan toezicht zich terugtrekt en zich beperkt tot toezien op systeemniveau. Toezichthouders worden geacht invulling te geven aan dit 'toezicht op afstand', waarbij het toezicht houden aanvullend is op het stelsel van controle en verantwoording in de sector zelf. De toezichthouder moet zich afstandelijker gaan opstellen, maar tegelijk moet hij voeling blijven houden met de praktijk. Naarmate de verantwoording door de onder toezicht gestelden beter in orde is, zal de toezichthouder zich meer kunnen richten op de maatschappelijke effectiviteit (in de keten).

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)

'De omslag naar een sterk op de doeltreffendheid van de uitvoering gericht toezicht is door IWI in 2003 gemaakt. In het Jaarplan 2004 van de inspectie is dit voor het eerst uitgewerkt. De omslag in het toezicht sluit aan bij de nieuwe wettelijke kaders waarbinnen de inspectie functioneert. Het gaat dan om de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI-wet) en om de Wet Werk en Bijstand voor wat betreft de gemeenten. Voor de inwerkingtreding van de nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen was het toezicht door IWI grotendeels gericht op het beoordelen van de rechtmatigheid van de uitvoering. Daarnaast werd gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Met de omslag naar toezicht op doeltreffendheid is sprake van nieuwe vraagstukken die bij het toezicht centraal staan. De centrale vraag is in hoeverre de uitvoering erin slaagt de doelstellingen van de wetgever op het terrein van werk en inkomen te realiseren. IWI onderzoekt nu de maatschappelijke effectiviteit van de uitvoering. Dus slagen de uitvoeringsorganisaties afzonderlijk en gezamenlijk in de keten erin om met hun inspanningen daadwerkelijk de door de wetgever gestelde doelen te realiseren. Het gaat dan om doelen op het gebied van preventie, activering en uitkeringsverstrekking. Zonodig kan in aanvulling hierop nog gekeken worden naar de rechtmatigheid van de uitvoering en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bij de uitvoeringsinstanties. De meerwaarde van het toezicht is vooral gelegen in het geven van inzicht in de maatschappelijke effectiviteit van de samenwerking in de keten. De uitvoeringsinstanties dragen zorg voor de verantwoording over het eigen functioneren. IWI is in de specifieke



positie om een oordeel te kunnen geven over de uitvoering in de hele keten. Voor de inspectie is de keten het uitgangspunt. Voor de maatschappelijke effectiviteit van individuele uitvoeringsorganisaties is de samenwerking in de keten een belangrijk punt. Knelpunten in de informatie-uitwisseling en knelpunten in afwegingsprocessen van functionarissen staan bij het ketentoezicht centraal.'

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft het gaan hanteren van een bewuste nalevingsstrategie, welke o.a. zal leiden tot een andere manier van gegevensverzameling en onderzoeksprogrammering. Andere uitdagingen die vertaald moeten worden in profiel en professe van de inspecteurs zijn de toenemende invloed van 'Europa', het onderhouden van een stevige (feedback)relatie met het beleid, de gebruikmaking van risicomanagement, het uitgaan van het beginsel van 'verifieerbaar vertrouwen', het denken vanuit de toezichtobjecten en het gebruik van ICT in instrumenten en methodieken.

Aanbevelingen

1

Er is een herdefiniëring van rol, attitude, vaardigheden, kennis (technieken, methodieken en (meet)instrumenten), competenties, kwaliteiten en werkwijze van inspecteurs nodig, die rekening houdt met de hiervoor genoemde trends en ontwikkelingen in het toezicht. Op basis hiervan zal de professionalisering van de toezichthouders (op organisatieniveau en op individueel niveau) met kracht ter hand genomen moeten worden.

2

Inspecties krijgen een belangrijke taak in het bevorderen van vrijwillige naleving (compliance assistance) door de toezichtobjecten. Dit geschiedt door het stimuleren van de toezichtobjecten in verdere professionalisering (proto-professionalisering) en door middel van voorlichting, advisering en begeleiding van die objecten op het vlak van kwaliteitsverbetering. Zij dienen voor deze taken te worden geëquipeerd.

3

De noodzakelijke professionaliseringsslag komt niet van de grond als de 'top' de 'werkvloer' niet voldoende betreft en meeneemt in de gewenste ontwikkelingsrichting. Dat lukt evenmin wanneer de 'top' zich alleen richt op professionalisering van de 'eigen' inspectie met voorbijgaan aan wat bij andere toezichthouders gebeurt. Zij moet over voldoende externe oriëntatie beschikken. Verstrek op dit punt een expliciete opdracht aan het SG-Beraad (zie ook 2.3) en betrek hierbij ook de inspecteurs-generaal.



3 Bevindingen van de commissie per kernthema

Was het de bedoeling van Hoofdstuk 2 om uit alle bevindingen een aantal gemeenschappelijke noemers te halen en deze te vertalen in kernboodschappen voor een effectieve(re) ordening van het toezicht binnen het Rijk, in dit hoofdstuk geeft de commissie een aantal specifieke bevindingen voor elk van de door haar als kritisch gekwalificeerde kernthema's weer. Deze kernthema's zijn: aansturingsrelaties, nalevingsstrategie, functiescheiding, relatie met andere toezichthouders en horizontalisering. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn vooral relevant voor afzonderlijke inspecties en toezichthouders en kunnen onder meer gebruikt worden in het kader van arrangementspecifieke verbetertrajecten.

3.1 AANSTURINGSRELATIES


3.1.1 RELATIE BELEID/MINISTER MET HET TOEZICHT

Ervaringen in het toezichtsveld laten zien dat de relatie tussen minister en toezichthouder, waaronder de verdeling van verantwoordelijkheden, niet altijd helder is. Het is niet altijd duidelijk waar de minister over gaat en waarop hij toezicht houdt. De minister heeft ook niet altijd een goed beeld van de werking van het toezicht.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)
'Het bestaande toezichtbeleid vanwege de minister is lastig uit te leggen en is op onderdelen nogal gecompliceerd. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat hier twee motieven van toezicht door elkaar heen lopen: het toezicht op de strikte naleving van regels en het toezicht gericht op het leveren van een bijdrage aan kwaliteitsverbetering. De commissie adviseert een nieuwe en heldere sturingsvisie en toezichtbeleid te formuleren, rekening houdend met de samenhang tussen de domeinen. De sturingsvisie en het toezichtbeleid moeten richtinggevende uitspraken opleveren voor IOOV, zodat de organisatie deze kan uitwerken in de meerjarige plannen.'

Beleid, uitvoering en toezicht moeten als elementen in de beleidscyclus goed onderscheiden worden, maar daarvoor is het noodzakelijk dat de verschillende taken en rollen van deze elementen eerst goed doordacht zijn. Ook moeten de onderlinge relaties (interacties, afstemmingsmomenten) goed geregeld zijn en de rollen voldoende op elkaar betrokken zijn.

De commissie heeft in de praktijk gezien dat beleid en toezicht nogal eens op een ondoorzichtige wijze met elkaar verweven zijn en dat de



terugkoppeling van toezicht naar beleid hier en daar te wensen overlaat. Soms omdat er door het toezicht te weinig teruggekoppeld wordt, soms omdat het beleid niet of te weinig gebruik maakt van de inzichten en ervaringen van het toezicht bij het evalueren en waar nodig bijstellen van het beleid. Terugkoppeling van toezicht naar beleid leidt tot het rondmaken van de beleidscyclus. Toezicht maakt de beleidscyclus sluitend, zowel aan de ‘voorkant’ (‘Is het beleid handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig?’) als aan de ‘achterkant’ (‘Zien we dat het beleid de beoogde effecten oplevert of juist niet?’). Het sluitend maken van de beleidscyclus impliceert dat er een goede terugkoppeling plaatsvindt van toezicht naar beleid. Deze terugkoppeling moet plaatsvinden zonder dat de toezichthouder op de stoel van het beleid gaat zitten. Het beleid krijgt toegevoegde waarde als het signalen en ervaringen vanuit toezicht, uitvoering en maatschappij oppakt en meeneemt in haar beleidsevaluatie. Inspecteurs zien immers – naast de effecten van het beleid – ook de uitwerking van wetten in de praktijk, zij zien met welke regels het veld niet uit de voeten kan. Het is dan ook van belang dat het beleid dergelijke bevindingen ook meeneemt in wetgevingstrajecten.

Aanbevelingen

1

Zorg ervoor dat reikwijdte en inhoud van het toezicht gerelateerd zijn aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Heldere bestuurlijke verhoudingen tussen minister en toezicht dragen bij aan de duidelijkheid over de gevolgen en risico’s voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De risico’s dienen daarom zo scherp mogelijk te worden geëxpliciteerd.

2

Zorg voor een structurele en systematische terugkoppeling van toezicht naar beleid zodat het beleid lering kan trekken uit de ervaringen van het toezicht.

3.2 NALEVINGSSTRATEGIE

3.2.1 BELANG VAN RISICOANALYSE

Een toezichthouder dient te beschikken over een nalevingsbeleid. Hij moet van te voren nadenken over te bereiken doelen, over wegen om die doelen te bereiken en over de momenten om te controleren of de doelen zijn bereikt. Het door het ministerie van Justitie ontwikkelde concept van ‘Programmatisch Handhaven’ kan daarbij helpen. Dit gaat uit van naleving als een cyclisch, integraal, democratisch en transparant proces, waarvan het vaststellen van prioriteiten, het formuleren van het gewenste nalevingsniveau en het beschrijven van de nalevingsstrategie deel uitmaken.

Een nalevingsstrategie moet duidelijk maken op welke wijze(n) de naleving van wetten en regels zoveel mogelijk kan worden bevorderd. De toezicht-

houder dient daarbij een dubbel spoor te bewandelen: enerzijds moet de nalevingsstrategie gericht zijn op prioritering van toezicht op wettelijke taken (hogere pakkans), anderzijds op het oplossen van concrete problemen. Toezichthouders beschikken niet altijd over een dergelijke nalevingsstrategie. Men blijkt in de praktijk nogal eens ad hoc, zonder een duidelijk doel voor ogen te werk te gaan of zich te richten op de volle breedte van het domein. De reden is het ontbreken van een risico-georiënteerd mechanisme voor programmering en planning. Anders gezegd: toezicht is nog onvoldoende gericht op zaken waarbij veel fout kan gaan of op objecten die risicovol zijn en/of slecht presteren binnen het toezichtdomein of op regels waar de toezichthouder wordt geconfronteerd met een hoog nalevingstekort. Op deze wijze wordt niet efficiënt en niet effectief met mensen en middelen omgesprongen. Beter is het als inspecties focus aanbrengen, hetgeen een prioritering van toezichtactiviteiten impliceert. Prioritering moet dus altijd gebaseerd zijn op een vorm van risicoanalyse. Risicoanalyse binnen het concept van programmatisch handhaven maakt voor de politiek zichtbaar wat de toezichthouder wel, maar ook wat hij niet doet en waarom niet.

Risicoanalyse wordt meestal vanuit de zelfstandige positie door de toezichthouder uitgevoerd, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de risicoanalyses die door het departementale management en overige toezichthouders worden gemaakt. Deze risicoanalyses worden meestal uitgevoerd vanuit een 'technische' invalshoek. Risicoanalyses kunnen ook vanuit een maatschappelijke invalshoek, b.v. vanuit het perspectief van de potentiële normovertreder, geschieden. Dit levert soms een nieuwe kijk op risico's op en kan leiden tot verschuiving in de prioriteiten.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Keuringsdienst van Waren/Voedsel- en Waren Autoriteit (KvW/VWA)
'De KvW vraagt zich tegen de achtergrond van de roep om meer en strenger toezicht ten principale af waar de (volume)grenzen van het vigerend overheidstoezicht liggen. Tegen deze achtergrond denkt de KvW na over een andere benadering van toezicht. Op basis van de bestaande situatie wordt per sector een analyse gemaakt waar die verantwoordelijkheid ligt. Voor zover de producent zijn verantwoordelijkheid voor de goede hoedanigheid van zijn producten niet oppakt of niet kan oppakken, worden initiatieven ontplooid om tot de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling te komen binnen de driehoek producent – consument – overheid, gebaseerd op zelfregulering en aansprakelijkheid. De producent is daarin verantwoordelijk voor een veilige voortbrenging en voor een aanbod met een effectieve communicatie, de consument handelt conform de gegeven voorlichting en de overheid stelt de normen en ziet toe op de werking van het systeem. Elke partij is aanspreekbaar op zijn rol in dit model en aansprakelijk voor de gevolgen. De commissie acht deze benadering in principe valide en is benieuwd op welke manier de KvW een dergelijk concept denkt te kunnen vertalen in concreet toezicht.'

Aanbevelingen

1

Ontwikkel een goede, (her)kenbare nalevingsstrategie, die enerzijds rekening houdt met de nalevings- en overtredingsmotieven van onder toezicht gestelden en anderzijds gericht is op het oplossen van concrete problemen.

2

Richt het toezicht alleen en/of bij voorrang op objecten en zaken en combinaties daarvan waarvan de risicoanalyse heeft aangetoond dat deze potentieel de grootste schade aan de samenleving toebrengen (prioritering), maar heb oog voor de nadelen daarvan. Prioritering kan immers tot gevolg hebben dat inspecties steeds minder gaan weten over de posterioriteiten.

3

Besef dat risicoanalyse òòk inhoudt dat een aantal overzienbare en te beheersen risico's bewust gelopen kunnen en moeten worden, omdat met toezicht nooit alle risico's voor 100% afgedekt kunnen worden.

4

Baseer een risicoanalyse zo mogelijk op verschillende perspectieven (technisch en maatschappelijk).

3.2.2 RELATIE MET TOEZICHTOBJECTEN

De commissie is van oordeel dat het inspectieproces kan en moet worden verbeterd. De aanpak daarvan door de inspecties is niet altijd transparant en afgestemd op 'maatschappelijk rendement'. Verder zijn de gehanteerde inspectiemethoden nog vaak standaard en geen maatwerk. Tenslotte behoeft ook de interactie en communicatie met toezichtobjecten verbetering.

Toezichthouders en onder toezicht gestelden onderhouden een meer of minder intensieve (of een impliciete) relatie. Zij zijn daarbij onderling van elkaar afhankelijk. In de verwachtingen die zij van elkaar hebben spelen vorm en inhoud van het toezicht, de expertise van de toezichthouder en de kosten van de inspectie een rol. In de praktijk blijken verwachtingen die toezichthouder en onder toezicht gestelden van elkaar en van het inspectieproces hebben – door onwetendheid of vooroordelen - vaak niet te sporen.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)

'De commissie concludeert dat IWI alvorens te komen met een toezichtrapportage waarin het oordeel van de toezichthouder is

vervat eerst een nota van bevindingen opstelt. De commissie is van mening dat IWI daarmee zo veel mogelijk garandeert dat tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde overeenstemming bestaat over de feiten waarop de toezichthouder zich baseert.’

Toezichthouders dienen een luisterend oor te hebben voor signalen en klachten uit de maatschappij en moeten deze confronteren met het staande beleid. Het intern ‘aftappen’ van praktijkinformatie bij inspecteurs, intakers e.d. is een goede optie. Burgers en bedrijven veronderstellen vaak dat zij voor klachten over een onder toezicht gestelde organisatie bij de toezichthouder terecht kunnen, terwijl zij dergelijke klachten moeten melden bij de onder toezicht gestelde organisatie zelf. De commissie gaat niet zover dat zij het bijhouden van een registratie van klachten van burgers (laat staan klachtenbehandeling) als een onderdeel van de publieke functie van toezichthouders ziet. Hoogstens kunnen toezichthouders de klachtmeldingen als een signaal van mogelijke misstanden zien en deze betrekken bij de inrichting van hun risicoanalyses.

De commissie adviseert toezichthouders verder te werken aan versterking van de zichtbaarheid voor burgers en bedrijven. ICT biedt daartoe veel mogelijkheden. Een voorbeeld daarvan is een eigen website met veel interactieve mogelijkheden. Burgers en bedrijven kunnen de site gebruiken als digitaal meldpunt om eigen ervaringen of gepercipieerde risico’s kenbaar te maken.

Aanbevelingen

1

Zorg voor een helder, goed gestroomlijnd inspectieproces (overleg daarover met het veld), voor moderne en op de objecten van toezicht toegesneden inspectiemethoden en voor een sanctiebeleid dat de nalevingsbereidheid op een constructief-prikkelende manier bevordert (‘compliance assistance’).

2

Zorg voor een goede communicatie(strategie). De verwachtingen over en weer moeten goed worden gemanaged. Gebruik daarbij zo mogelijk ICT.

3

Bevorder de totstandkoming van klachtenregelingen, gedragscodes en geschillencommissies bij onder toezicht staande organisaties.

3.2.3 BESTUURSRECHTELIJKE/STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

Het bestuursrecht en het strafrecht hebben ieder hun eigen ‘handhavings-traject’. Samenloop van beide trajecten doet zich geregeld voor, al zijn er allerlei (wettelijke) regelingen getroffen om een dubbelop-situatie te voorkomen.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Vervoer over het toezicht op het taxivervoer (IVW-DV)

‘Ten aanzien van de aangekondigde intensivering van de samenwerking met de regionale politiekorpsen en het streven naar integratie van de handhavingstaak van IVW-DV in de reguliere politietaken vraagt de commissie aandacht voor passages in de Kaderstellende Visie op Toezicht over de relatie tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Dit kabinetsstandpunt geeft aan dat een helder organisatorisch onderscheid gemaakt moet worden tussen bijzondere opsporingsdiensten primair gericht op strafrechtelijke rechtshandhaving (zoals de politie) en inspecties primair gericht op bestuurlijke rechtshandhaving met een beperkte opsporingsbevoegdheid (zoals de toezichthouder IVW-DV). Het gebruik van het strafrecht vindt pas plaats als ‘ultimum remedium’, indien de bestuurlijke wegen niet effectief zijn gebleken. De commissie wil waardering uitspreken voor het in 2004 opgestelde handhavingsarrangement tussen IVW en het Openbaar Ministerie. Dit arrangement bevat de hoofdlijnen voor de verhouding tussen OM en IVW-DV en wordt voor verschillende domeinen van toezicht, onder andere het toezicht op het taxivervoer, verder uitgewerkt. Dit handhavingsarrangement biedt naar het oordeel van de commissie de mogelijkheid om de noodzakelijke zorgvuldigheid voor wat betreft de afbakening tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak te waarborgen.’

De onderlinge contacten tussen de actoren binnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke trajecten zijn niet altijd geformaliseerd, soms liggen ze uitsluitend op het persoonlijke vlak. Verder lopen de belangen van inspecties en OM niet per definitie parallel, met als gevolg dat de contacten niet altijd en overal goed lopen. Men kan elkaar wel eens ‘in de weg’ zitten. Voor inspectiediensten met bijzondere opsporingsbevoegdheid is vaak onduidelijk wat het OM met door hen opgestelde processen-verbaal doet (of en wanneer een zaak op de rol komt bij de rechtbank en hoe de afloop van een zaak bij de rechtbank is). Voor het OM echter is niet altijd helder waarop de prioritering van de inspecties is gebaseerd.

Aanbevelingen

1

Maak de effectiviteitsmeting van het gebruik van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke interventies tot een vast onderdeel van de effectiviteitsbeoordeling van het toezicht als geheel.

2

Zorg ervoor dat opsporings- en toezichtbeleid congruent zijn.

Investeer in de totstandkoming van een goed, geïnstitutionaliseerd overleg tussen toezichthouders met bijzondere opsporingsbevoegdheden en het Openbaar Ministerie.


3.3 FUNCTIESCHEIDING

3.3.1 ONAFHANKELIJKHEID TEN OPZICHTE VAN MINISTER/BELEID

De toezichthouder houdt toezicht op de naleving van het beleid. Voor het maatschappelijk vertrouwen in het toezicht, is het van belang dat de minister zich terughoudend opstelt ten opzichte van het toezicht. Het toezicht kan in meer of mindere mate georiënteerd zijn op de minister en het departement. Een functiescheiding tussen beleid en toezicht zorgt voor de onafhankelijkheid van het toezicht. De onafhankelijkheid van het toezicht kent verschillende dimensies: deze hebben betrekking op de positionering en op de werkwijze (de processen van toezicht houden, de mogelijkheid te interveniëren en op het afleggen van verantwoording) van het toezicht.

Onafhankelijkheid slaat in de eerste plaats op de positionering van het toezicht: intern of extern. Afhankelijk van de positionering binnen of buiten het departement functioneert het toezicht meer of minder binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie is een grote verscheidenheid aan bestuurlijk-juridische constructies voor de positionering en inrichting van het toezicht tegengekomen. De historie, de specifieke functie, het object en het domein van het toezicht spelen bij de gemaakte keuzen een rol. Tegenwoordig wordt er vaak voor gekozen om het toezicht te positioneren binnen een ministerie in een agentschap (b.v. Arbeidsinspectie). Agentschappen voeren een baten-lastenstelsel. De trend om te kiezen voor een agentschap is vanuit een oogpunt van resultaatgericht management en doelmatig beheer begrijpelijk: een baten-lastenconstructie kan behulpzaam zijn bij het managen van grote toezichthoudende organisaties. De (mogelijke) neiging/wens tot maximalisatie aan de batenkant en de bedrijfeconomische ambities kan echter op gespannen voet komen te staan met de eisen van goed toezichtbeleid en de onafhankelijkheid van het toezicht. De oriëntatie op minister en departement zal bij agentschappen immers vaak sterk(er) zijn. De baten-en lastendienst-constructie wordt naar de mening van de commissie in de praktijk vaak vooral om oneigenlijke (psychologische) redenen gebruikt en wel om de interne zelfstandigheid van de organisatie te markeren. Alleen als er daadwerkelijk sprake is van 'baten' omdat de toezichtgenieters betalen, heeft er volgens de commissie geen oneigenlijk gebruik van deze constructie plaats.

Interne of externe positionering is overigens niet van doorslaggevend belang voor de feitelijke onafhankelijkheid van de toezichthouder.



Inspecties die een onderdeel zijn van het departement en optreden namens het departement kunnen binnen het ministerie toch een onafhankelijke positie hebben. Verder kan het ook juist voordelen hebben voor een toezichthouder om binnen een departement gepositioneerd te zijn. Dat is het geval wanneer een minister zich minder richt op de beleidsontwikkeling en zich meer opstelt als ‘minister voor toezicht’, en dus het toezicht vraagt in te grijpen in zaken die niet goed lopen. Wanneer het toezicht daarentegen vooral gezien wordt als een zaak van de professionals, is de ruimte om als minister op het terrein van de toezichthouder actief te zijn minder groot.

Onafhankelijkheid van een inspectie ten opzichte van de minister slaat in de tweede plaats op activiteiten en processen van toezicht die zelfstandig plaatsvinden. De inspectie houdt zich bezig met het verzamelen en beoordelen en analyseren van ingewonnen informatie en met het zo nodig interveniëren. De inspectie moet dat kunnen doen zonder dat er functievermenging optreedt en in de wetenschap dat er voldoende ‘checks & balances’ aanwezig zijn. Vanuit het oogpunt van zowel onafhankelijkheid, transparantie als professionaliteit acht de commissie het van belang, dat de bemoeienis van de minister met de activiteiten van het toezicht beperkt is en dat deze - waar deze wel bestaat - zo veel mogelijk wordt geëxpliciteerd. Vooral daar waar de toezichthouder binnen het departement gepositioneerd is, zijn naar het oordeel van de commissie extra waarborgen nodig om de schijn van beïnvloeding (op het punt van werkwijze en processen) door de politieke leiding te voorkomen. De minister moet daartoe een visie en een beleid op het gebied van toezicht formuleren. In het toezichtbeleid moet onder meer staan wat het doel van toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend en welke prioriteiten en risico’s worden onderkend. Hierin dient ook de regel te worden opgenomen dat de minister niet treedt in het feitelijk onderzoek van de inspectie en bij voorkeur ook dat de minister inspectieverslagen ongewijzigd en onverwijld naar de Tweede Kamer stuurt, met eventueel daarbij zijn eigen commentaar. Een inspectie heeft meestal geen directe verantwoordingslijn naar de Tweede Kamer. Overigens kan de relatie inspectie - Tweede Kamer als gevolg van horizontale verantwoording verschuiven. De horizontale verantwoording kan soms effectiever zijn dan de verticale.

De commissie is in haar werk opgelopen tegen de vraag hoe het borgen van de onafhankelijkheid van de toezichthouder het best kan worden vormgegeven. De praktijk is niet eenduidig over de noodzaak om onafhankelijkheid te borgen door het toezicht een wettelijke basis te verschaffen. Een voorbeeld van een rijksinspectie, voorzien van een wettelijke basis is de Inspectie van het Onderwijs. Deze inspectie is gebaseerd op de in 2002 van kracht geworden Wet op het onderwijs-toezicht. In december 2001 werden de wetsontwerpen voor het toezicht van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM door de minister-

raad niet aanvaard: als ministeries bij koninklijk besluit worden ingesteld is het niet nodig dat onderdelen van een ministerie, zoals rijksinspecties, bij wet worden ingesteld. In die redeneerlijn staat het bij wet reguleren van de inrichting van een ministerie en de verhouding tussen ministerie en ondergeschikte diensten op gespannen voet met artikel 44 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat ministeries worden ingesteld bij koninklijk besluit (KB) en onder leiding staan van een minister. In dat stelsel past niet dat de wetgever een departementsonderdeel instelt, maar hoort het zo te zijn dat dit ofwel bij KB of bij ministerieel besluit gebeurt.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Werk en Inkomen (IWI)

‘De commissie concludeert dat IWI binnen het departement een formeel onafhankelijke positie heeft. De onafhankelijkheid van de inspectie is vastgelegd in een formele wet.’

De commissie erkent dat een wettelijke verankering van een rijksinspectie vanuit de samenleving gezien wel degelijk toegevoegde waarde kan hebben. Een wettelijk vastgelegde onafhankelijke positie bevestigt de eigen verantwoordelijkheid van de inspectie en maakt ook een steviger opstelling ten opzichte van de minister mogelijk. Zij draagt aldus bij aan de verwerving en de instandhouding van maatschappelijk vertrouwen. De onafhankelijkheid van de toezichtactiviteiten laat zich echter ook borgen door goede (proces)afspraken te maken.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Cultuurbezit (IC)

‘Een directe wettelijke basis voor het toezicht van de IC ontbreekt. De rol van de IC is vastgelegd in het inspectiereglement, dat een onderdeel vormt van de beheersovereenkomst die is afgesloten met elk der zelfstandige rijksmusea.’

Aanbevelingen

1

Streef naar strakke en heldere toezichtarrangementen tussen minister en toezicht waarin doel, taken, reikwijdte, bevoegdheden, verplichtingen, prioriteiten en risico's vastliggen.

2

Doordenk de argumenten om inspecties onder te brengen in een agentschap met een baten-lastenconstructie. Gebruik geen oneigenlijke argumenten.

3

Creëer (interne) waarborgen om te voorkomen dat het toezicht in een agentschap ondergeschikt wordt gemaakt aan de (financiële) eisen van resultaatgericht management.

4

Wettelijke verankering van het toezicht maakt een steviger opstelling van de toezichthouder in de richting van de minister mogelijk. Vooral waar (sociale) grondrechten in het geding zijn, kan een wettelijke basis de voorkeur verdienen. Een wettelijke basis is echter geen (absolute) voorwaarde voor een onafhankelijke werkwijze.

5

Borging van onafhankelijkheid kan ook plaatsvinden door duidelijke spelregels op te nemen in organisatiebesluit en/of instellingsbeschikking en/of door het toedelen van bevoegdheden aan ambtenaren of dienstonderdelen.

3.3.2 ONAFHANKELIJKHEID TEN OPZICHTE VAN DE ONDER TOEZICHTSTAANDEN

Toezichthouders functioneren voortdurend binnen een spanningsveld in hun relatie tot de onder toezichtstaanden. Enerzijds moeten zij hun onafhankelijkheid ten opzichte van hen bewaren, anderzijds moet de verhouding tot toezichtobjecten wel werkbaar blijven. Toezichthouders behoren dan ook tot een risicogroep op het gebied van integriteit. Tegelijkertijd wordt van toezichthouders in toenemende mate verwacht dat zij vrijwillige naleving van regels en verplichtingen door de objecten van toezicht stimuleren (door voorlichting en adviezen e.d.) en hen daarbij 'begeleiden' (zgn. compliance assistance). Toezichthouders moeten ervoor waken dat het geven van dergelijke voorlichting en adviezen hun onafhankelijkheid niet aantast. Immers, onder toezichtgestelden vatten een advies van een toezichthouder vaak op als de enige manier om aan regelnaleving te voldoen. Sommige toezichthouders zijn daardoor terughoudend ten aanzien van advisering en voorlichting.

Aanbevelingen

1

Besteed veel aandacht aan integriteitsrisico's die inspecteurs lopen. Deze risico's zijn in te dammen door middel van preventieve (voorlichting, cursussen) en repressieve maatregelen (integriteitsaudits).

2

'Compliance assistance' is een belangrijke taak van de toezichthouder naast inspecteren. Voorlichting, advisering en begeleiding door de toezichthouder moet vooral aan de voorkant van processen en trajecten geschieden. Dergelijke activiteiten moeten niet het karakter van een 'one-best-way'-oplossing dragen, maar dat van een oplossingsrichting.

3

Maak als inspectie aan de toezichtobjecten duidelijk wanneer welke rol (die van adviseur, voorlichter of handhaver) wordt gespeeld.

4

Maak duidelijk dat het geven van voorlichting c.q. een advies los staat van de verantwoordelijkheid voor het geven van uitvoering daaraan. De toezichthouder moet onafhankelijk kunnen blijven oordelen.

5

Maak als toezichthouder goede afspraken met het beleid over de aard en omvang van de voorlichtings-/adviesrol.

3.3.3 OPEN NORMEN

De toezichthouder heeft vaak te maken met open normen die vragen om nadere invulling of interpretatie door de toezichthouder. De intentie die de wetgever heeft bij gebruik van open normen is hierbij van groot belang. Die intentie kan bij voorbeeld liggen in de snel voortschrijdende techniek, waardoor de norm anders jaarlijks bijstelling zou behoeven. Open normen zijn robuust, minder snel sleets en aan vervanging toe. Zij vragen om een hoge professionaliseringsgraad van de toezichthouder en veronderstellen dat hij steeds de laatste stand van techniek bijhoudt.

Het gebruik van open normen doet echter een dilemma ontstaan: open normen staan op gespannen voet met de wens van objecten van toezicht om duidelijkheid te hebben over het 'toetsingskader' en met hun behoefte aan bekendmaking daarvan. Inspecties streven vanuit de gevoelde noodzaak van rechtsgelijkheid naar een eenduidige interpretatie van regels. Op deze wijze worden normen 'werkendeweg' nader ingevuld. Door beleidsmatige verankering van die inductief opgekomen interpretaties geeft de toezichthouder gedetailleerd inhoud aan wat de wetgever bewust open heeft willen houden. Het gevaar van probleemverschuiving ligt hier op de loer.

Aanbevelingen

1

Als de wetgever zich welbewust beperkt tot open normen, dan moet een inspectie zich onthouden van pseudo-regelgeving door deze normen in detail in te vullen, vast te leggen en bekend te maken, waardoor er alsnog derdenwerking ontstaat.

2

De consequentie van open normen voor de wetgever is wel dat hij een inspanningsverplichting heeft om de inspecties te ondersteunen bij het open (kunnen) houden van die normen.

3.3.4 BELEIDSEVALUATIE

De commissie heeft geconstateerd dat sommige inspecties geen inspectiewerk doen, maar in feite beleidsevaluaties verzorgen.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
'De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie is ontstaan uit de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde en is in 1977 opgericht. In 1996 was sprake van een herijking van het buitenlands beleid en een reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij deze herijking werd de naam van de Inspectie gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB en werd het werkterrein uitgebreid. De Inspectie richt zich sindsdien op het gehele buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid, waarin ontwikkelingssamenwerking een belangrijke plaats inneemt. De IOB is een evaluatiedienst die is gepositioneerd onder de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De IOB dient te voorzien in een behoefte aan evaluatie, toetsing en advies inzake beleid en uitvoering van alle beleidsterreinen die worden gefinancierd uit de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). De taken van de IOB zijn aldus ruimer dan die van een toezichthouder zoals gedefinieerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht.'

Beleid evalueren is echter niet hetzelfde als toezicht houden. De commissie gaat uit van de algemene notie dat de beleidsdirecties het beleid ontwikkelen en als zodanig ook verantwoordelijk zijn voor de systematische evaluatie van de effectiviteit van het beleid, met dien verstande dat de beleidsevaluatie niet door het beleid zelf, maar onafhankelijk (gegevensverzameling en oordeelvorming), dient te gebeuren. (Beleids)evaluatie dient behalve onafhankelijk ook transparant en professioneel te gebeuren. Het ligt voor de hand dat beleidsdirecties toezichthouders bij (beleids)evaluaties betrekken en bij het evalueren mede gebruik maken van de onafhankelijk verzamelde, op betrouwbaarheid en validiteit getoetste, geanalyseerde en beoordeelde gegevens en bevindingen van de toezichthouder. De toezicht-informatie is niet gericht op de inhoud van de regels. Via het toezicht maken inspecties feitelijk (mede) de effecten van het beleid zichtbaar. Het toezicht is alleen verantwoordelijk voor de evaluatie van het eigen toezichtbeleid en voor de evaluatie van trendmatige ontwikkelingen binnen het domein.

Aanbevelingen

1

Onderken dat beleidsevaluatoren geen inspecties zijn.

2

Inspecties dragen bij aan beleidsevaluatie in de vorm van een reflectie op de inhoud van het beleid en op de naleefbaarheid en handhaafbaarheid van de regels, maar nemen niet de plaats in van beleidsevaluatie.

3

Beleidsdirecties maken bij de evaluatie van het beleid structureel en systematisch gebruik van door de toezichthouder gegenereerde informatie over de uitwerking van het beleid in de praktijk.

3.4 RELATIE MET ANDERE TOEZICHTHOUDERS

3.4.1 SAMENWERKING

Inspecties zoeken elkaar steeds meer op om samenwerking aan te gaan. De voordelen zijn evident: samenwerking kan stapeling van toezicht wegnemen en zorgen voor vermindering van toezichtlasten. Het maakt een objectgerichte wijze van toezicht houden mogelijk. Toch blijft samenwerking in de praktijk lastig. Er zijn hiervoor verschillende oorzaken aan te wijzen: juridische belemmeringen, verschillen in bevoegdheden, sancties, ambities, verwachtingen, professionaliteit, en cultuurverschillen. Niet onbelangrijk is ook dat samenwerking veel vergt qua investeringen in geld, mensen en tijd en de kosten nu eenmaal voor de baten uitgaan. Mede daardoor blijft samenwerking veelal beperkt tot een gezamenlijk optrekken van inspecteurs en/of inspectieteams.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot VROM Inspectie (VI) 'In het gesprek tussen ACT-II en de VI heeft de VI zich opgeworpen als pleitbezorger voor meer en specifiekere samenwerking tussen (rijks)-toezichthouders. De VI gaf aan dat zij in de huidige situatie de verwachtbare vermindering van de toezichtlast als een gerechtvaardigde impuls voor samenwerking beschouwt. De VI is daarnaast echter een groot voorstander van een verder reikende ambitie, namelijk een verwachtbare winst voor efficiency, effectiviteit en professionaliteit als basis voor – in intensiteit oplopende – vormen van samenwerking. De VI spreekt zich uit voor de totstandkoming van een samenwerkingstoets waarmee nut, noodzaak en modaliteit van samenwerking kan worden gemeten.'

Samenwerking is geen doel op zich maar een middel om samen toegevoegde waarde te bereiken. Na de vraag óf samenwerking in beginsel aan de orde is, volgt de vraag hoe samenwerking het beste vorm en inhoud kan worden gegeven, op welk niveau, met welke intensiteit en vooral ten behoeve van wie of wat (efficiency, bedrijfsvoering, stroomlijning processen). Toezicht als zodanig vindt plaats vanwege een achterliggend publiek belang, de samenwerking tussen de toezichthouders vindt plaats vanuit het belang van het object.

Bovendien kan samenwerking alléén niet de hiervoor gesignaleerde stapeling van toezicht ondervangen en evenmin is samenwerking een oplossing voor het gebrek aan prioritering tussen de verschillende vormen van toezicht, zoals de objecten van toezicht dat ervaren. Daarom acht de commissie samenwerking weliswaar een goede eerste stap, maar bepleit zij tevens een veel verdergaande en substantiëlere herinrichting van het toezicht.

Aanbevelingen

1

De ambitie inzake de bevordering van samenwerking moet tweërlei zijn: deze moet gericht zijn op vermindering van de toezichtlasten voor de objecten van toezicht en op het boeken van winst op het gebied van efficiency, effectiviteit en professionaliteit.

2

Verken vroegtijdig en systematisch mogelijke samenwerkingsmodellen inclusief fusie. Maak daarbij zo nodig gebruik van de zgn. samenwerkings-toets, ter meting van nut, noodzaak en modaliteit van de samenwerking.

3

Geef in het jaarplan per (cluster van) activiteiten aan ten aanzien van welke aspecten met wie en hoe wordt samengewerkt. Voor de bepaling van de mate van samenwerking moet een set beoordelingscriteria worden ontwikkeld.

4

Laat bij het maken van samenwerkingsplannen het belang en de perceptie van de toezichtobjecten een belangrijke rol spelen.

5

Werk alleen samen met voor de hand liggende ('natuurlijke') partner-toezichthouders.

6

Maak het (samenwerkings)veld niet zo breed dat het niet meer met toezicht/handhaving af te dekken valt.

7

Streef ernaar bevindingen van inspecties met identieke objecten van toezicht ook aan de betrokken beleidsdirecties van andere departementen terug te koppelen. Dat bevordert een consistente en complete terugkoppeling van toezichtbevindingen.

3.4.2 GEGEVENSUITWISSELING OVER OBJECTEN

Veel inspecties wisselen al gegevens over objecten uit met andere toezichthouders en handhavers op bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk gebied, maar dit gebeurt nog niet op grote schaal. Het voordeel van uitwisseling is evident: het leidt tot effectiever optreden en overtreders kunnen eerder worden gepakt. Het delen/uitwisselen van informatie wordt echter nog bemoeilijkt door allerlei belemmeringen van voornamelijk juridische aard (niet-openbaarheid op grond van privacy-regels, strafrechtelijke trajecten, derdenwerking e.d.). De commissie hecht veel waarde aan structurele gegevensuitwisseling en ziet daar veel voordelen in. Vooral het voordeel van toezichtlastvermindering springt daarbij in het oog. Het delen van informatie door toezichthouders in een bepaald toezichtdomein kan immers een ‘verrijkte’ informatiepositie opleveren: de toezichthouder kan daarop zijn eigen specifieke onderzoeksinspanning afstemmen.

Aanbevelingen

1

Bevorder standaardisatie van systemen en van gegevensuitwisseling tussen ‘verwante’ inspecties binnen eenzelfde toezichtdomein.

2

Inventariseer de belemmeringen voor gegevensuitwisselingen en hef deze zo veel mogelijk op.

3

Harmonisatie van de gegevensverzameling vergt naast het hanteren van dezelfde kaders ook duidelijke spelregels. Leg afspraken over gegevensuitwisseling vast in convenanten.


4

Ga na in hoeverre er in redelijk afgebakende toezichtdomeinen sprake kan zijn van een geïntegreerde databank waarvan meerdere toezichthouders gebruik maken.

3.5 HORIZONTALE VERANTWOORDING

3.5.1 EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID UITGANGSPUNT, TOEZICHT COMPLEMENTAIR

Het belang van horizontale verantwoording ligt in de erkenning van het feit dat rijkstoezicht de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van handelen van burgers, bedrijven en instellingen (zelfregulering) als uitgangspunt neemt en daaraan complementair is.



Als het belang van horizontalisering al door het toezicht wordt onderkend, dan wordt er in de praktijk (nog) niet altijd naar gehandeld. Wellicht komt dat omdat de meningen verdeeld zijn over de vraag of en zo ja in hoeverre het verticale toezicht zich - gegeven de uitgangspunten van zelfregulering en de aanwezigheid van interne controle systemen, (kwaliteits)zorgsystemen, certificering, accreditatie e.d. - mag/moet terugtrekken tot een ('papieren') toezicht/inspecties op systeemniveau.

De commissie hecht veel waarde aan horizontalisering, niet alleen omdat dit de omvang van het verticale toezicht en de toezichtlasten kan verminderen, maar ook omdat dit zorgt voor een bredere en betere kwaliteitsborging. Zij is van mening dat het dan aanvullende inspectietoezicht altijd zal bestaan uit een combinatie van inspecties op systeemniveau en zichtbare inspecties in het veld.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie voor het Onderwijs (IO)

'Van de zijde van de Inspectie voor het Onderwijs wordt de maatschappelijke en politieke discussie over een herijking van de balans tussen het reguliere toezicht op instellingsniveau en publieke verantwoording aangemoedigd. Zij is van oordeel dat het toezicht steeds meer aansluiting zal moeten zoeken bij de schooleigen zorg voor kwaliteit, daaronder begrepen vormen van publieke verantwoording. Publieke verantwoording dient wel systematisch en gestructureerd te verlopen en aan algemene kwaliteitseisen te voldoen. Het toezicht door de inspectie zal zich dan kunnen ontwikkelen tot 'toezicht op toezicht'. Voorshands kwalificeert de inspectie de situatie als 'juist andersom': de inspectie moet extra tijd investeren om de totstandkoming van kwaliteitszorgsystemen binnen de instellingen te bevorderen.'

De commissie is overigens van oordeel, dat certificering van bedrijven en/of bedrijfsprocessen noch het hebben van een kwaliteitszorgsysteem garantie biedt ten aanzien van de veiligheid van producten en diensten.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Keuringsdienst van Waren/Voedsel- en Waren Autoriteit (KvW/VWA)

'Uit de zelfevaluatie en de interviews heeft de commissie geconcludeerd dat de KvW/VWA - daarin gesteund door de beleidsdirectie - van oordeel is dat certificering van bedrijven en/of bedrijfsprocessen evenals het hebben van een kwaliteitszorgsysteem geen garantie bieden ten aanzien van de veiligheid van waren en producten. Certificaten worden daar voor het toezicht van betrekkelijke waarde geacht. De KvW/VWA benadrukt dat ervaring bij haar heeft geleid tot een houding dat juist bij de aanwezigheid van een certificaat de toezichthouder extra alert moet zijn. Bovendien wordt het beeld per sector en binnen de sectoren als zo verschillend beschouwd, dat er moeilijk een algemeen geldend beleid op valt te ontwikkelen. Om die reden kiest

de KvW/VWA voor een maximale variant van toezicht ongeacht het bestaan van zelfreguleringsinstrumenten. Eventueel beschikbare informatie uit deze bedrijfseigen systemen wordt wel gebruikt voor een meer algemene beoordeling ten aanzien van de transparantie.'

Aanbevelingen

1

Stel per domein criteria en randvoorwaarden, waaraan moet zijn voldaan alvorens het verticale toezicht zich terug kan trekken, b.v. de aanwezigheid van een 'duurzaam bewezen' branchespecifieke praktijk van kwaliteitszorg en veiligheidsbewaking.

2

Bevorder zelfregulering, certificering en accreditering e.d. bij de toezichtobjecten. De toezichtobjecten moeten centraal staan bij de inrichting daarvan. Zelfregulering, certificering en accreditering e.d. vervangen het verticale toezicht niet, maar kunnen net als andere horizontale verantwoordingsvormen dit toezicht naar aard en omvang beïnvloeden.

3.5.2 GEBRUIK VAN HORIZONTALE VERANTWOORDINGS-INFORMATIE

Horizontale instrumenten (zoals certificering e.d.) zijn aanvankelijk vaak opgezet met andere oogmerken dan als onderdeel van toezicht. Ze zijn ook vaak door de sector zelf opgezet. De informatie die daaruit voortkomt, hoeft niet volledig te zijn en/of goed aan te sluiten bij de informatiebehoefte van het toezicht of de minister. Het is mogelijk dat dat de reden is dat systematische gebruikmaking van horizontale verantwoordingsinformatie door de toezichthouder nog onvoldoende van de grond komt. De commissie ziet horizontale verantwoordingsinformatie als een logisch onderdeel van een systeem van 'checks and balances' en ziet voordelen in (meer) betrokkenheid van de maatschappij; horizontale verantwoordingsinformatie maakt een bredere borging van kwaliteit mogelijk en zorgt voor ontlasting van het verticale toezicht. Verder bestaan horizontale verantwoordingsinstrumenten – als het goed is – uit een samenstel van verantwoordingsvormen en voldoen zij aan een aantal kwaliteitseisen. Horizontale verantwoordingsinformatie kan dan ook interessante (aanvullende) informatie over de objecten van toezicht bevatten, waarmee de toezichthouder zijn voordeel kan doen.

Toezichthouders zijn primair verantwoordelijk voor de eigen in concrete situaties te verrichten handhavingsactiviteiten, maar moeten tevens in staat zijn een beeld van de maatschappelijke effectiviteit van toezicht te hebben voor zover dat betrekking heeft op het domein/aspect dat zij met hun toezicht bestrijken. De verantwoordelijkheid voor het controleren van de juistheid van de verkregen informatie en de systemen

waarmee de informatie wordt gegenereerd ligt volgens de commissie bij de toezichthouder.

Uit: Rapport van Bevindingen met betrekking tot de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Rail (IVW-DR)
'Het ligt naar het oordeel van de commissie voor de hand dat de IVW-DR op grond van haar strategische keuzes (van ex ante naar meer ex post, van medeverantwoordelijkheid naar onafhankelijkheid, toezicht op basis van zelfregulering e.d.) een beweging zal maken waarin steeds meer gebruik zal worden gemaakt van informatie uit publieke horizontale verantwoording. De eerder beschreven ontwikkeling rondom de vorming en het beheer van één sectoraal geïntegreerd informatiesysteem zal daaraan een nuttige bijdrage kunnen leveren. De commissie heeft de indruk dat er op dit onderdeel winst valt te behalen. Winst in termen van efficiency voor de DR en winst ook voor de onder toezicht gestelden via een vermindering van inspectiedruk.'

Aanbevelingen

1

Maak bij het houden van toezicht meer dan nu het geval is systematisch en gestructureerd gebruik van informatie uit horizontale verantwoording.

2

Betrek alle verantwoordingsinformatie die het toezichtobject zelf genereert bij de bepaling van de aard en omvang van het toezicht (proportionaliteit).

3

Gebruik de aanvullende horizontale informatie om de verticale toezichtinformatie te voorzien van extra-perspectieven en inzichten.

3.5.3 VERHOUDING 1^e LIJNS EN 2^e LIJNS TOEZICHT

Er blijkt zowel beleidsmatig als in de toezichtspraktijk veel 'ruis' te bestaan rond de verhouding tussen 1^e lijns en 2^e lijns toezicht. De commissie is van oordeel dat er met name op dit onderdeel aanzienlijke winst te behalen valt. Te vaak lijkt een min of meer automatische stapeling van bestuurlijk toezicht te zijn toegepast zonder dat men zich daarbij door staatsrechtelijke principes over bestuurlijke ordening heeft laten leiden. De commissie vindt dat er in principe vanuit één bestuurlijk niveau toezicht op de naleving dient te worden gehouden en dat het primaat van deze 1^e lijns toezichthouder dienovereenkomstig moet worden versterkt. Het is de taak van de 2^e lijn om de 1^e lijn te ondersteunen. Voorzover er aantoonbaar sprake is van een noodzaak tot 2^e lijns toezicht, dan bepalen het onderwerp en de bestuurlijke context op nader te bepalen gronden de interactie tussen 1^e en 2^e lijns toezicht.

Aanbevelingen

1

Is er 2^e lijns toezicht nodig, doordenk dan hoe dit eruit moet zien. Bedenk dat een toezichthouder die opereert als 2^e lijns toezichthouder in hoge mate afhankelijk is van de kwaliteit en goede werking van het toezicht door de 1^e lijn.

2

In het geval van 2^e lijns toezicht dient het toezicht o.a. door 'reality checks' in het veld de toezichtinformatie van de 1^e lijns toezichthouder te valideren. Het 2^e lijns toezicht is dus gericht op het achterhalen van de betrouwbaarheid van het 1^e lijns toezicht. Het 2^e lijns inspectietoezicht zal dus altijd bestaan uit een combinatie van inspecties op systeemniveau in combinatie met zichtbare (verifiërende/falsifiërende) inspecties in het veld.

Managementsamenvatting

TAAK EN WERKWIJZE AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT-II

De Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II) heeft zeventien departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen (voornamelijk nalevingstoezicht) getoetst aan de principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2001. De commissie heeft de arrangementen getoetst aan een vijftal door haar als cruciaal betitelde kernthema's: aansturingsrelaties(s), nalevingsstrategie, functiescheiding, relatie met andere toezichthouders en horizontalisering. Zij heeft zich daarbij gericht op zowel positionerings- en inrichtingsvragen, als op de gewenste reikwijdte (rechtmatigheid, taakuitvoering, bedrijfsvoering), voorts op de werkwijze en de dilemma's die daarbij spelen. Per arrangement heeft de commissie overwegingen met betrekking tot de context waarbinnen de arrangementen tot stand zijn gekomen, zoals rijksbrede kaders, maar evenzeer de departementale sturingsfilosofie, de kenmerken van het departementale toezichtveld en de historische setting van het toezicht meegenomen. De bevindingen en aanbevelingen van de commissie betreffen de randvoorwaarden waaronder het toezicht plaatsvindt, niet de feitelijke effectiviteit van het toezicht in het betreffende domein.

De route per arrangement was als volgt:

- opstelling door de ACT-II van een Rapport van Bevindingen per arrangement;
- na toepassing van hoor en wederhoor: aanbieding door ACT-II van het Rapport van Bevindingen aan de eerstverantwoordelijke minister;
- voorzien van het rapport van de ACT-II van een bestuurlijke reactie door de minister;
- aanbieding door de minister van het rapport en zijn reactie aan de Tweede Kamer.

OVER DIT EINDRAPPORT

In dit eindrapport beperkt de commissie zich tot het doen van aanbevelingen over het nalevingstoezicht. De toetsing van de arrangementen heeft in het eindrapport geresulteerd in twee soorten aanbevelingen: enerzijds in zeven 'overall' kernboodschappen op een geaggregeerd niveau, anderzijds in een aantal bevindingen, gegroepeerd rond de hiervoor genoemde kernthema's.

De kernboodschappen die in dit eindrapport centraal staan dienen als input voor de nieuwe rijksbrede Kaderstellende Visie op Toezicht. De bevindingen per kernthema kunnen vooral worden gebruikt voor arrangementspecifieke verbetertrajecten.

DE ZEVEN KERNBODSCHAPPEN

1 ZORG VOOR EEN HELDER STURINGSARRANGEMENT ALS VOORWAARDE VOOR EFFECTIEF TOEZICHT

Aanbevelingen

1

Licht de keten van beleid, uitvoering, toezicht en naleving in zijn geheel door op consistentie en zorg voor een sluitende keten. Investeer vervolgens in kwaliteit, helderheid en vereenvoudiging (deregulering/opschoning) van de sturing als voorwaarde voor effectief toezicht. Richt de sturing ook zo in dat deze zo min mogelijk leidt tot nieuwe toezichtlasten. Bedenk dat wat aan de 'voorkant' niet goed geregeld is, aan de 'achterkant' problemen oplevert en dat conceptuele problemen binnen het toezicht dan ook moeten worden aangepakt door (in eerste instantie) de sturing onder de loop te nemen.

2

Inventariseer vanuit elk beleidsdomein welke bestuurlijke arrangementen er zijn. Zorg ervoor dat inrichting, focus en werkwijze van het toezicht overeenstemmen met de bestuurlijke arrangementen binnen het domein. Reikwijdte en inhoud van het toezicht moeten zijn gerelateerd aan en in overeenstemming zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid.

3

Formuleer mogelijke risico's en relevante beheersinstrumenten van de minister zo scherp mogelijk. Hierdoor kan nog exacter worden geformuleerd welke verantwoordelijkheid van de minister door het toezicht wordt ondersteund.

2 WEEG BATEN EN LASTEN VAN OVERHEIDSTOEZICHT TRANSPARANT AF EN MAAK NOODZAAK EN KOSTEN ERVAN INZICHTELIJK

Aanbevelingen

1

Ga na of er sprake is van een publiek belang. Ontfafel publieke en private belangen waar die door elkaar lopen. Is er sprake van een privaat belang, dan is toezicht een verantwoordelijkheid (inhoud en kosten) van de sector (zelfregulering). Is er een publiek belang in het geding maar stelt een sector zelf de nastreving van hogere kwaliteitseisen dan het publiek belang vergt op prijs, dan geldt voor dat meerdere dat toezicht een verantwoordelijkheid van de sector zelf is. Als er slechts in indirecte zin sprake is van een publiek belang (b.v. in het geval van handelsbevordering of werkgelegenheid) of van een privaat belang ten aanzien waarvan het

bedrijfsleven een (economisch) belang heeft bij overheidstoezicht (toezichtlasten), dan moeten de kosten van het toezicht eveneens door het bedrijfsleven worden gedragen. Het bedrijfsleven kan gemaakte kosten voor het verkleinen van risico's c.q. voor de bescherming van de consument in beginsel aan deze doorberekenen.

2

Waar sprake is van een publiek belang: ga uit van een herverdeling van verantwoordelijkheden. Neem zelfregulering met eigen verantwoordelijkheid van de spelers en intrinsieke 'checks & balances' als uitgangspunt, daar waar de belangentegenstellingen goed zijn georganiseerd. Laat de overheid zich waar mogelijk beperken tot systeemtoezicht en laat het verticale toezicht fungeren als sluitstuk.

3

Behoud door de overheid bekostigd (1^e lijns) toezicht voor situaties waar-in het gaat om publieke taken waar belangen niet goed georganiseerd zijn of kunnen worden (kwetsbare groepen), of waar het toezicht plaatsvindt op taken, die de samenleving zelf niet kan vervullen (b.v. toepassing strafrechtelijke sancties).

4

Evalueer in periodieke doorlichtingen en taakanalyses ook het nut en noodzaak van (rijks)toezicht/inspecties. Dit ware te organiseren door de 'sector rijksstoezicht' zelf. Zo wordt voorkomen dat er toezicht blijft bestaan op taken die allang niet meer als 'publiek' worden beschouwd.

5


Zorg voor een goede publieke verantwoording over de kosten van toezicht door rijksinspecties. Een goede en transparante verantwoording van de kosten die met overheidstoezicht gemoeid zijn, draagt bij aan het vertrouwen in de overheid.

3 VERMINDER DE TOEZICHTLASTEN VOOR DE OBJECTEN VAN TOEZICHT

Aanbevelingen

1

Benut op de korte termijn alle mogelijkheden om effectiviteit en efficiency te verbeteren en de toezichtlasten zo laag mogelijk te houden binnen en tussen de verschillende beleidsterreinen. Mogelijkheden daartoe bieden: intensivering van samenwerking tussen inspecties, uitwisseling van inspectie-informatie, afstemming van voorgenomen inspecties, betere prioritering, benutting van horizontale verantwoordingsinformatie, afstemming van (meer)jarenplannen en inzet van ICT.



2
Start om de toezichtlasten op meer substantiële wijze terug te dringen met het organiseren van het toezicht vanuit de objecten van toezicht. Onderzoek daarbij de vorming van domeininspecties.

3
Geef het SG-Beraad de opdracht om vanuit de PAO-actie ‘gebundelde inspecties bij bedrijven’ ten behoeve van een volgende kabinetsperiode met concrete voorstellen te komen.

4 **MAAK DE TWEeledIGE FUNCTIE VAN TOEZICHT ZICHTBAAR: VOOR POLITIEK EN SAMENLEVING**

Aanbevelingen

1
Maak de tweeledige functie van toezicht zichtbaar voor het veld en wees ten aanzien van beide functies gericht op het creëren van meerwaarde. Analyseer en breng in beeld welke van de twee functies prevaleert en maak dat expliciet.

2
Laat daarbij de kernbegrippen ‘transparantie’ en ‘verifieerbaar vertrouwen’ zijn. Transparantie is aan de orde in de relatie met de overheid en naar de samenleving. Verifieerbaar vertrouwen moet aan de basis van toezicht en in de omgang met toezichtgenieters en domeinen liggen. Deze aanbeveling strookt met het WRR-rapport ‘Bewijzen van Goede Dienstverlening’.

3
Doordenk opnieuw wat de argumenten zouden moeten zijn om – gegeven de tweeledige functie van nalevingstoezicht – te komen tot een consistente positionering van inspecties en probeer hiervoor een set van criteria te ontwikkelen.

5 **GEEF ‘EUROPA’ EEN GROTERE ROL**

Aanbevelingen

1
Bevorder dat in het doordenken van de toekomstige vormgeving van het toezicht de Europese dimensie een veel explicietere rol speelt.

2
Zorg voor meer beïnvloeding van de besluitvorming over Europese wetgeving aan de ‘voorkant’. Stel inspecties in staat aan de ‘voorkant’ via het (nationale) beleid (rand)voorwaarden te scheppen voor nationaal uit te voeren toezicht afkomstig uit ‘Europa’.

3

Pas een 'HUF-toets' (HUF staat voor handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid) ook toe op Europese regelgeving wanneer deze nog in de fase van voorbereiding is. Als de regelgeving een feit is, doe dit dan in het kader van de implementatie in de nationale regelgeving, om te voorkomen dat inspecties met niet handhaafbare regels worden geconfronteerd. De handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de Europese regelgeving is immers de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

4

Laat toezichthouders meer kennis opbouwen van Europees beleid, Europese instituties, Europese regelgeving en besluitvorming. Rust individuele inspecteurs uit met kennis over 'Europa' en de benodigde talenkennis.

5

Bevorder samenwerkingsverbanden met inspecties in de Europese Unie, om kennis te delen, maar ook om grensoverschrijdende problemen aan te pakken.

6 ZORG VOOR ZICHTBARE, NALEVINGSGERICHTE INTERVENTIE (STRATEGIE)

Aanbevelingen

1

Geef de toezichthoudende organisatie zelf interventiemogelijkheden. Rust deze uit met adequate, passende en proportionele bevoegdheden en interventiemogelijkheden en stimuleer dat hij daadwerkelijk uit het hele arsenaal aan interventiemogelijkheden kan putten en daadwerkelijk put.

2

Richt de interventie op (het stimuleren door de toezichthouder van vrijwillige) naleving van regels en verplichtingen (nalevingsbereidheid).

3

Een goede interventiestrategie houdt rekening met nalevings- en overtredingsmotieven van de onder toezicht gestelden.

4

Zichtbare afdwinging is een voorwaarde voor een effectief toezicht. Eventuele discrepanties tussen toezicht, naleving en handhaving dienen te worden opgelost.

5

Evalueer op gezette tijden (de inzet van) de gehanteerde instrumenten op hun effectiviteit. De behoefte aan bevoegdheden en (interventie)-instrumenten en de noodzaak daarvan is in de loop van de tijd aan verandering onderhevig.

7 MAAK PROFESSIONALISERINGSSLAG

Aanbevelingen

1

Er is een herdefiniëring van rol, attitude, vaardigheden, kennis (technieken, methodieken en (meet)instrumenten), competenties, kwaliteiten en werkwijze van inspecteurs nodig, die rekening houdt met de hiervoor genoemde trends en ontwikkelingen in het toezicht. Op basis hiervan zal de professionalisering van de toezichthouders (op organisatieniveau en op individueel niveau) met kracht ter hand genomen moeten worden.

2

Inspecties krijgen een belangrijke taak in het bevorderen van vrijwillige naleving (compliance assistance) door de toezichtobjecten. Dit geschiedt door het stimuleren van de toezichtobjecten in verdere professionalisering (proto-professionalisering) en door middel van voorlichting, advisering en begeleiding van die objecten op het vlak van kwaliteitsverbetering. Zij dienen voor deze taken te worden geëquipeerd.

3

De noodzakelijke professionaliseringsslag komt niet van de grond als de 'top' de 'werkvloer' niet voldoende betreft en meeneemt in de gewenste ontwikkelingsrichting. Dat lukt evenmin wanneer de 'top' zich alleen richt op professionalisering van de 'eigen' inspectie met voorbijgaan aan wat bij andere toezichthouders gebeurt. Zij moet over voldoende externe oriëntatie beschikken. Verstrek op dit punt een expliciete opdracht aan het SG-Beraad (zie ook par. 2.3) en betrek hierbij ook de inspecteurs-generaals.



Bijlage 1

SAMENSTELLING AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT-II

1^e TRANCHE

Voorzitter

- Mevrouw drs. M. Sint

Leden

- De heer P.H.E. Bartholomeus RA
- De heer drs. R.D. van den Berg
- De heer dr. ir. R.J. Dortland
- De heer drs. L.A.M. van Halder
- Mevrouw mr. A. Oppers

Secretarissen

- De heer P. Baijens
- De heer drs. W.M. Brand
- De heer drs. J. Timmers RA MGA
- De heer drs. M.S. Toussaint RC CPC

2^e TRANCHE

Voorzitter

- Mevrouw drs. M. Sint

Leden

- De heer P.H.E. Bartholomeus RA
- De heer C.G.H.M. Dijkmans
- De heer mr. A.F. Gaastra MPA
- De heer drs. J.J. Geluk
- De heer drs. G.C. Lodder

Secretarissen

- De heer P. Baijens
- Mevrouw mr. drs. J.M.W. Conemans
- De heer drs. M.S. Toussaint RC CPC
- De heer mr. drs. C.M. Zwamborn

Bijlage 2 A

Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II), 1^e tranche

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II), verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak:

Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.

1. De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
2. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit:
 - Mevrouw drs. M. Sint, voorzitter;
 - De heer drs. L.A.M. van Halder, vice-voorzitter;
 - De heer drs. R.D. van den Berg;
 - De heer P.H.E. Bartholomeus RA;
 - Mevrouw mr. A. Oppers;
 - De heer dr. ir. R.J. Dortland.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning aan de commissie.
3. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
4. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 mei 2005.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht-II.

Den Haag, 19 maart 2003

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

Dit besluit is geplaatst in de Staatscourant van 31 maart 2003

Toelichting algemeen

De Kaderstellende Visie op Toezicht (II 2000-2001, 27831, nr. 1) stelt eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts, is een traject gestart waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en Kaderstellende Visie op Toezicht. De zelfevaluaties worden in een interdepartementale commissie besproken, de Ambtelijke Commissie Toezicht-II. De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Tweede Kamer bekend maken.


Artikelsgewijs

Artikel 1

Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT (Commissie Borghouts) de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT-II) ingesteld. Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers. De commissie toetst de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader



van het traject zoals genoemd in actiepunt twee uit de Kaderstellende Visie op Toezicht (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

Artikel 3

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen worden in rondes aan de commissie voorgelegd. Bij de samenstelling van de commissie geldt het uitgangspunt dat deze zoveel mogelijk garant staat voor een intercollegiale, deskundige toetsing van de zelfevaluaties. Het besluit kan vanwege verandering in de samenstelling als bedoeld in het eerste lid tussentijds worden gewijzigd.

Het secretariaat, postadres en archief van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 4

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst. Het besluit vervalt op 1 mei 2005, teneinde de commissie en het secretariaat in de gelegenheid te stellen afrondende werkzaamheden te verrichten.

Artikel 5

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II).

Bijlage 2 B

Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II), 2^e tranche

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN
KONINKRIJKSRELATIES BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II), verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

1. De commissie heeft tot taak:
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen in de tweede tranche en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de bewindspersoon van het ministerie dat het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 juli 2005.

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit
 - Mevrouw drs. M. Sint, voorzitter
 - De heer P.H.E. Bartholomeus RA
 - De heer mr. A.F. Gaastra MPA
 - De heer drs. J.J. Geluk
 - De heer C.G.H.M. Dijkmans
 - De heer drs. G.C. Lodder.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
3. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.
4. De commissie regelt haar eigen werkwijze en dat van het secretariaat.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 augustus 2005.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht-II.

Den Haag, 2 juli 2004

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN
KONINKRIJKSRELATIES,

Th.C. De Graaf

Dit besluit is met toelichting geplaatst in de Staatscourant van
12 november 2004.

Toelichting algemeen

Op 20 juni 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Kaderstellende Visie op Toezicht (TK 2000-2001, 27831, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden. Met de Kaderstellende Visie op Toezicht stelt het kabinet eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders.

Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts (Vertrouwen in onafhankelijkheid, Eindadvies ACT, 2000), is een traject gestart waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en Kaderstellende Visie op Toezicht. De voltooid zelfevaluaties worden vervolgens ter toetsing voorgelegd aan een interdepartementale, intercollegiale toetsingscommissie, de Ambtelijke Commissie Toezicht-II. De verantwoordelijkheid voor de keuze van de te evalueren toezichtarrangementen en de planning van de zelfevaluaties ligt bij de ministeries van de toezichtarrangementen, met inachtneming van het feit dat het kabinet uiterlijk 31 juli 2005 geïnformeerd wenst te zijn.

De betrokken ministers zenden de uitkomsten van de toetsing van de zelfevaluaties en het advies van de commissie naar de Tweede Kamer en geven daarbij aan, welke consequenties zij daaraan verbinden. De Tweede Kamer wordt jaarlijks rond de begroting door BZK ingelicht over de voortgang van de ontwikkelingen inzake het toezicht in het algemeen en de voortgang van de zelfevaluaties in het bijzonder.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Borghouts. Deze commissie had als taak de toetsing van departementale evaluaties van toezichtarrangementen. De commissie beval in haar eindadvies *Vertrouwen in Onafhankelijkheid* (Eindadvies ACT, 2000) aan om het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing over twee jaar te herhalen. Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT de Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II) ingesteld.

Aangezien meer dan de helft van de leden (lees: alle) ambtenaar is bij een ministerie, moet de commissie worden geduid als een interdepartementale commissie zoals bedoeld in de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies (Besluit van de Minister-president van 11 maart 1987, *Staatscourant*. 67). Om dezelfde redenen is de commissie geen adviescollege, bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies, met dien verstande dat niet is voorzien in een evaluatiebepaling. De reden hiervoor is dat de commissie slechts voor een afgebakende periode werkzaam zal zijn. Wel van belang is dat de commissie enige verantwoording aflegt over haar werkzaamheden en de vervulling van de taakopdracht. De commissie zou hieraan enkele passages kunnen wijden in de aanbiedingsbrief bij de eindrapportage.


Artikel 2

Lid 1

De commissie toetst in beginsel alleen de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunten twee uit de Kaderstellende Visie op Toezicht (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). Dit is de tweede tranche van zelfevaluaties van toezichtarrangementen die aan de toetsingscommissie worden voorgelegd. In de zelfevaluaties brengen de ministeries in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht. De toetsing door de commissie kent tenminste de volgende vier fasen:

1. Kritisch analyseren van de zelfevaluaties

Het secretariaat en de leden van de toetsingscommissie voor de 2e tranche nemen de aangeleverde zelfevaluaties kritisch door aan de hand van de principes uit de Kaderstellende Visie. Het secretariaat stelt per zelfevaluatie een notitie op, waarin wordt aangegeven welke punten van de zelfevaluatie extra aandacht vragen in een vraaggesprek.



2. Confrontatie c.q. discussie tussen de commissie en de samenstellers van de zelfevaluaties en/of medewerkers van het departement
Op basis van de notities, waarin per zelfevaluatie wordt aangegeven welke punten extra aandacht vragen, wordt per zelfevaluatie een afzonderlijke gedachtewisseling gepland met de samenstellers van de zelfevaluatie en/of de medewerkers van het departement. De meerwaarde van een dergelijke visitatie is gelegen in de op deze wijze ontstane mogelijkheid van doorvragen, onder het credo ‘vreemde ogen dwingen’. Een belangrijk leereffect is gelegen in de kritische uitwisseling van opvattingen en standpunten. De gedachtewisseling wordt gevoerd door een of twee leden van de toetsingscommissie, vergezeld door een lid van het secretariaat, waarbij geen sprake mag zijn van belangenverstrengeling.

3. Vergelijking en onderlinge afstemming van de bevindingen
In een afsluitende bijeenkomst worden de door het secretariaat opgestelde notities en gespreksverslagen onder leiding van de voorzitter naast elkaar gelegd. Er wordt een vergelijking gemaakt waarbij de documenten aan een dwarsdoorsnede worden onderworpen en de opmerkingen ten aanzien van vergelijkbare pijnpunten op elkaar worden gestemd. Op hoofdlijnen worden de adviezen aan de eerstverantwoordelijke minister opgesteld.

4. Het opstellen van een advies aan de eerstverantwoordelijke minister
Op basis van de notities uit fase 1, de gesprekken uit fase 2 en de onderlinge afstemming uit fase 3 formuleert het secretariaat per toezichtarrangement een definitief advies aan de eerstverantwoordelijke minister. In het advies wordt verwoord in hoeverre het betreffende toezichtarrangement voldoet aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. De commissie heeft daarbij de mogelijkheid om te adviseren over eventueel gewenste aanpassingen aan het toezichtarrangement. Deze adviezen worden door de voorzitter bekrachtigd.

Lid 2

De intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties resulteert per toezichtarrangement in een advies van de commissie aan de verantwoordelijke ministers met het verzoek de uitkomsten van de zelfevaluaties samen met het advies van de ACT-II naar de Tweede Kamer te zenden en aan te geven, welke consequenties zij daaraan verbinden.

Lid 3

Het werk van de commissie vormt een van de bouwstenen om te komen tot een nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht. Deze moet medio 2005 gereed zijn. In een eindrapportage zal de commissie in de eerste maanden van 2005 verslag doen. De commissie rondt haar werkzaamheden in verband met het evaluatietraject voor de tweede tranche vóór 31 juli 2005 definitief af.

Artikel 3

Lid 1

De samenstelling van de toetsingscommissie staat garant staat voor een onafhankelijke, deskundige, intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties.

- onafhankelijk: de toetsing vindt plaats door personen afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement waar de zelfevaluatie betrekking op heeft.
- deskundig: de toetsingscommissie heeft een interdepartementale samenstelling van personen van hoog ambtelijk niveau met kennis van en affiniteit met het toezichtveld. Met het oog op interdisciplinariteit van de toetsing zijn gemengde competenties (financieel, juridisch en bestuurlijk) wenselijk.
- intercollegiaal: de toetsing vindt plaats door collega's van andere ministeries waardoor de leerervaringen in dit evaluatietraject door de medewerkers van de ministeries zelf worden opgedaan. De betrokken ministeries dragen zelf personen voor de vorming van de toetsingscommissie.

Voor de tweede tranche geldt een gewijzigde samenstelling van de commissie, teneinde aan bovenstaand uitgangspunt te voldoen.

Lid 2

Het secretariaat van de commissie bestaat uit tenminste twee medewerkers. Eén medewerker is afkomstig van het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en één uit het toezichtveld.

De onafhankelijkheid van het secretariaat wordt gewaarborgd doordat de toetsing alleen ondersteund wordt door personen van het secretariaat afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement dat getoetst wordt.

Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning aan de commissie. Het postadres van het secretariaat van de commissie ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lid 3

Ten behoeve van de beleidsvorming ten aanzien van toezicht berust het archief van de commissie bij en wordt het na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.

Lid 4

Het is aan de commissie invulling te geven aan haar werkwijze en dat van het secretariaat.

Artikel 4

Lid 1

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Lid 2

Het besluit vervalt op 1 augustus 2005.

Artikel 5

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II).

Bijlage 3

Schematisch overzicht van door de Ambtelijke Commissie Toezicht-II onderzochte arrangementen tijdens de 1^e en 2^e tranche

Zelfevaluaties 1^e tranche

#	Voorgedragen zelfevaluaties	Ministerie
1.	Keuringsdienst van Waren / Voedsel en Waren Autoriteit (KvW/VWA)	VWS
2.	Inspectie van het Onderwijs (IO)	OC&W
3.	Rijksarchiefinspectie (RA)	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit (IC)	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie (RA)	OC&W
6.	Arbeidsinspectie (AI)	SZW
7.	Inspectie Verkeer & Waterstaat, Divisie Rail (IVW, DR)	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV

Zelfevaluaties 2^e tranche

#	Voorgedragen zelfevaluaties	Ministerie
1.	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)	BZK
2.	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	BUZA
3.	Agentschap Telecom	EZ
4.	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	LNV
5.	Toezicht door Inspectie werk en Inkomen (IWI)	SZW
6.	Taxivervoer (WP 2000)	V&W
7.	VROM inspectie	VROM
8.	College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)	JUS
9.	Toezicht op Kamers van Koophandel	EZ

Bijlage 4

OVERZICHT GEHANTEERDE BEGRIPPEN

Toezicht

De commissie hanteert (in navolging van het kabinet) 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'. De onderscheiden activiteiten in de definitie van toezicht, het normeren, het verzamelen van informatie, oordeelsvorming en interventie, hoeven niet noodzakelijkerwijs door één en dezelfde organisatie te worden uitgeoefend. Ook de invulling die wordt gegeven aan deze activiteiten kan verschillen.

De commissie neemt de door het kabinet gehanteerde beperking van de reikwijdte van de definitie van toezicht daarin mee. Deze houdt in: uitsluitend het toezicht dat extern is gericht, dus op organisaties en sectoren buiten de ministeriële organisaties zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, mede-overheden en zelfstandige bestuursorganen en NIET het toezicht door de minister op beleid en uitvoering binnen zijn ministeriële organisatie.

Handhaving

Handhaving is het middels interventie doen naleven van bestuursrechtelijke voorschriften.

Toezichtarrangement

Een toezichtarrangement is de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de kernactiviteiten van toezicht alsook het stelsel van bevoegd- en verantwoordelijkheden rond toezicht tussen minister, toezichthouder en onder toezichtstaanden.

1^e lijns toezicht

Toezicht waarbij er een directe relatie is tussen toezichthouder en object van toezicht.

2^e lijnstoezicht

Toezicht waarbij er sprake is van een indirecte relatie tussen toezichthouder en object van toezicht, namelijk via de schakel van het 1^e lijns toezicht.

Aansturingsrelaties

Onder aansturingsrelaties wordt verstaan de positionering van het toezicht, de wijze waarop beleid wordt goedgekeurd en vastgesteld, de congruentie tussen beleid en toezicht, als ook de mate van formalisering van de relaties.

Horizontalisering

Horizontalisering houdt in het afleggen van verantwoording aan anderen dan de verantwoordelijke bestuurder.

Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie is een hulpmiddel voor een inspectie voor het maken van keuzes: wat doet men en hoe doet men dat. Op basis van de nalevingsstrategie verantwoordt een inspectie wat ze wel en wat ze niet doet.

Nalevingstekort

Burgers en bedrijven kiezen ervoor beleid en wet- en regelgeving al dan niet na te leven. Soms zijn ze zich niet ervan bewust een regel te overtreden. De mate van het niet naleven van regels wordt uitgedrukt in het 'nalevingstekort'.

Compliance Assistance

Het bevorderen door inspecties dat toezichtobjecten regels vrijwillig naleven.

Proto-professionalisering

Het stimuleren door inspecties van de professionalisering van de toezichtobjecten.

COLOFON

Uitgave

Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk (POIR)
Afdeling Organisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Extra exemplaren van dit rapport zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van de afdeling Organisatie: Mevrouw J.P.J. Hoogstad-Kieft, tel. 070-426 6978
E-mail: ineke.hoogstad@minbzk.nl

Productiebegeleiding

Directie Communicatie en Informatie

Omslag

Harry de Graaf, Den Haag

Lay-out en drukwerk

Drukkerij De Bink b.v. – Leiden

Mei 2005