



*Vertrouwen*  
**onafhankelijkheid**<sup>IN</sup>

Eindadvies  
Ambtelijke Commissie  
Toezicht



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Advies</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
2.1	Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context van het toezichtvraagstuk	13
2.2	Ambtelijke Commissie Toezicht	14
2.3	Werkwijze	15
2.4	Reikwijdte advies	15
2.5	Opbouw advies	16
<b>3</b>	<b>Analyse</b>	<b>17</b>
3.1	Toezicht in perspectief van politiek-bestuurlijk en maatschappelijke ontwikkelingen	17
3.2	Knelpunten en verworvenheden	17
3.3	Ministeriële verantwoordelijkheid	19
3.4	Definitie van toezicht	20
3.5	Hoofdvormen van toezichtarrangementen	21
3.6	Kritieke aspecten van toezicht	22
3.7	Algemene uitkomsten zelfevaluaties	26
<b>4</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>29</b>
4.1	Visie op toezicht	29
4.2	Grenzen aan toezicht	31
4.3	Bewuste en scherpe keuzes	32
4.4	Perspectief van toezicht	33
4.5	Europese dimensie van het toezicht	33
4.6	Toezichtaspecten van de commissie-Holtslag	35
4.7	Richtinggevende uitspraken over kritieke aspecten	35
4.8	Checklist	41
<b>5</b>	<b>Aanpak</b>	<b>43</b>
5.1	Vervolgstappen	43
5.2	Gebruik van aanbevelingen	43
Bijlage 1	Overzicht van zelfevaluaties	44
Bijlage 2	Deelnemerslijst expertmeeting toezicht op 19 april 2000	45
Bijlage 3	Wettelijke en beleidskaders	47



### **Toegenomen belang van toezicht**

De laatste jaren is de aandacht voor toezicht sterk toegenomen. Deze toegenomen aandacht hangt samen met ontwikkelingen binnen de overheid als de scheiding van beleid en uitvoering en de decentralisatie en verzelfstandiging van taken en onderdelen van de rijksdienst. Er heeft een accentverschuiving plaatsgevonden van aandacht voor beleid naar aandacht voor uitvoering en toezicht. Bovendien is de vraag naar transparantie in de werkwijze en besluitvorming groter geworden en is er meer aandacht voor de resultaten en effectiviteit van beleid en voor de noodzaak hierover verantwoording af te leggen aan burgers en gebruikers. Daarnaast heeft zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan die niet zonder consequenties mogen blijven voor het denken over de positionering, de inrichting en de invulling van het toezicht. Hierbij gaat het om trends als de emancipatie van de burger en gebruiker, netwerkvorming en de horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen, de grensoverschrijdende mogelijkheden van ICT en de verdergaande internationalisering van zowel het bedrijfsleven als het openbaar bestuur. Bovendien worden in toenemende mate de toezichthouders direct geconfronteerd met veranderingsprocessen op het terrein van bijvoorbeeld de nutssectoren, mededinging en de financiële sector. Hierbij worden vanuit de samenleving eisen gesteld die nog niet zijn uitgekristalliseerd in het denken over toezicht, zoals onafhankelijkheid, voorspelbaarheid en specifieke deskundigheid.

### **Probleemverkenning**

Mede op basis van de toetsingen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en gesprekken met praktijkdeskundigen signaleert de commissie een aantal belangrijke verworvenheden en knelpunten rond het toezicht. Belangrijke verworvenheden zijn de nadruk die van verschillende zijden is gelegd op de eigenheid van de toezichtfunctie, de aandacht voor de relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht en het onderstreepte belang van een systematische benadering van het toezicht. Tegelijkertijd ziet de commissie een aantal knelpunten. Er is sprake van een toenemende begripsverwarring rond het toezicht en van verschillen in de positionering, inrichting en invulling van toezichtarrangementen. De mate waarin beleid en toezicht van elkaar zijn gescheiden loopt sterk uiteen. Het kabinetsbeleid heeft nog niet geleid tot een eenduidige praktijk. Ook over de precieze betekenis van het toezicht voor de ministeriële verantwoordelijkheid wordt verschillend gedacht. Sommige toezichthouders zijn extern verzelfstandigd, andere vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Tevens signaleert de commissie soms overlap en gebrekkige samenwerking tussen verschillende toezichtarrangementen waardoor er dubbel werk wordt gedaan of onnodige witte vlekken ontstaan en de toezichtlast voor de onder toezicht staande organisaties onnodig hoog kan worden. In veel gevallen is de betrokkenheid van de belanghebbenden en gebruikers van de onder toezicht staande organisatie of sector bij het bevorderen en bewaken van de effectiviteit en kwaliteit van de taakuitvoering nog te weinig (structureel) vormgegeven. Tenslotte constateert de commissie dat er bij de inrichting van toezichtarrangementen nog te weinig systematisch aandacht wordt besteed aan de 'zachte' kanten daarvan, zoals onderlinge verhoudingen, communicatie en vaardigheden en houding.

Vanuit haar taakopdracht om te adviseren over kaders voor toezicht door of vanwege het rijk, wil de commissie in haar advies enerzijds aansluiten bij bovengenoemde verworvenheden en anderzijds bijdragen aan het oplossen van de belangrijkste knelpunten rond het toezichtvraagstuk. De commissie doet dit op basis van de bevindingen van de toetsingen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen, gesprekken met praktijkdeskundigen en eigen opvattingen.

### **Begripsverwarring rond toezicht**

Onder de term toezicht gaan vele werkelijkheden schuil. Om helderheid in de discussie over toezicht te creëren maakt de commissie een onderscheid tussen enerzijds de functie van toezicht houden en de activiteiten die in dat kader worden uitgevoerd en anderzijds de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht zoals die tot uiting komen in toezichtarrangementen.

Voor de functie van toezicht houden sluit de commissie zich aan bij de definitie die gegeven is door de Algemene Rekenkamer en ook in het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" wordt gehanteerd:

*'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 commissie wil de term toezicht uitsluitend hanteren voor toezicht dat extern is gericht, dat wil zeggen op organisaties en sectoren buiten de ministeriële organisatie, waaronder ZBO's. Dit betekent dat de systemen en instrumenten voor interne controle en organisatieverbetering en de verschillende vormen van maatschappelijke verantwoording en externe kwaliteitsbewaking (bijvoorbeeld visitatiecommissies) niet onder de noemer toezicht vallen. Tevens onderscheidt de commissie toezicht van beleidsevaluatie, waarbij over langere periodes de effecten en de effectiviteit van het gevoerde beleid worden geëvalueerd, en monitoring dat gericht is op het verzamelen van informatie zonder dat deze getoetst hoeft te worden aan normen of oordeelsvorming of interventies omvat.

Om binnen de grote diversiteit aan toezichtarrangementen tot een indeling te komen, onderscheidt de commissie vijf hoofdvormen van toezicht. Overigens merkt de commissie op dat er meerdere indelingen denkbaar zijn. Het onderscheidende criterium bij de voorgestelde indeling is het object van toezicht met bijbehorende verschillen in bestuurlijke verhoudingen. Het betreft de volgende vijf hoofdvormen:

- toezicht op individuele zelfstandige uitvoeringsorganisaties met een publieke taak;
- toezicht op publieke- of beleidssectoren;
- toezicht op marktsectoren;
- interbestuurlijk toezicht;
- toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving.

Naast de aspecten waarvoor aandacht is gevraagd in het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" heeft de commissie een aantal kritieke aspecten geïdentificeerd, die van belang zijn voor de inrichting en werking van het toezicht. Hierbij gaat het om:

- de relatie tussen toezicht en de bestuurlijke verhoudingen en besturingsystematiek;
- de relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht;

- de positionering van het toezicht;
- de rol van belanghebbenden en gebruikers van de onder toezicht staande organisatie of sector;
- de interne controle;
- het niveau van toezicht;
- de 'zachte' kant van het toezicht (o.a. onderlinge verhoudingen, communicatie, vertrouwen);
- het personeelsbeleid en toezicht houden als professie.

### **Toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid**

De commissie is geregeld de stelling tegengekomen dat de minister ergens voor verantwoordelijk is, omdat hij daarover in het parlement kan worden aangesproken. De commissie wijst echter op het onderscheid tussen ministeriële verantwoordelijkheid en politieke aanspreekbaarheid. De minister kan op alles door het parlement worden aangesproken, maar is daarmee niet per definitie overal verantwoordelijk voor. De minister moet op alle vragen van het parlement antwoorden, maar kan bij die beantwoording ook aangeven dat iets niet tot zijn verantwoordelijkheid behoort. De commissie acht het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de grenzen van de verantwoordelijkheid van een minister voor het toezicht. Bovendien moet hierover helder naar binnen en buiten toe worden gecommuniceerd en moeten deze grenzen, juist in de relatie tot het parlement en de politieke aanspreekbaarheid, goed worden bewaakt.

De ministeriële verantwoordelijkheid omvat naar de mening van de commissie altijd een verantwoordelijkheid op systeemniveau. Hierbij gaat het om de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de toezichthouder. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van zijn totale verantwoordelijkheid voor beleid, uitvoering en toezicht. Vanuit zijn verantwoordelijkheid op systeemniveau dient de minister te beschikken over een algemene aanwijzingsbevoegdheid en een bevoegdheid bij taakverwaarlozing. De algemene aanwijzingsbevoegdheid moet waar mogelijk worden genormeerd (bijvoorbeeld door aan te geven wanneer of in welk belang een aanwijzingsbevoegdheid mag worden gebruikt).

De mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid verder gaat dan een systeemverantwoordelijkheid hangt af van de vraag wat de beste condities zijn om de doelstellingen van een systeem te realiseren. Soms is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid juist gewenst (bijvoorbeeld om toezicht en toezichtbeslissingen te scheiden van andere verantwoordelijkheden van de minister).

Toezicht is enerzijds een instrument ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds is toezicht een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector. Deze laatste functie krijgt niet altijd de vereiste aandacht. Toezicht moet een bijdrage leveren aan de realisering van de maatschappelijk effecten die met de taakuitvoering van de onder toezicht staanden worden beoogd. Bovendien is toezicht niet alleen een instrument om te controleren, maar ook om te leren.

De commissie is van mening dat het toezicht altijd gezien moet worden als onderdeel van het besturingsmodel, waarvan ook sturing, beheersing en verantwoording deel uitmaken. De invulling van dit besturingsmodel moet aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van het terrein waarop de besturing en het toezicht betrekking hebben. Niet de toezichthouders zelf,

maar de beleidskaders van de minister en de wet- en regelgeving bepalen waarop toezicht wordt gehouden. Bovendien dienen de bestuurlijke verhoudingen in de sector waarop de besturing betrekking heeft helder te zijn en moet het toezicht hierbij aansluiten.

Bij toezicht draait het volgens de commissie in essentie om gezag en vertrouwen. De onder toezicht staanden en belanghebbenden moeten erop kunnen vertrouwen dat het toezicht objectief en deskundig wordt uitgeoefend. Transparantie in de werkwijze en onafhankelijkheid in de oordeelsvorming zijn van groot belang voor het vertrouwen dat in het toezicht wordt gesteld.

Geredeneerd vanuit onafhankelijkheid en transparantie pleit de commissie voor de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht en is de commissie van mening dat toezicht moet worden uitgeoefend zonder directe beïnvloeding door een minister. Om de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht alsmede de onafhankelijkheid van het toezicht optimaal te waarborgen pleit de commissie voor een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. Als uitgangspunt neemt de commissie dat het toezicht extern wordt gesitueerd, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. De commissie kan zich echter voorstellen dat het toezicht op individuele zelfstandige bestuursorganen en andere individuele uitvoeringsorganisaties met publieke taken intern wordt gepositioneerd. Anders kan er namelijk onevenredigheid ontstaan tussen de omvang van de toezichtorganisatie en de onder toezicht staande organisatie. Bij externe verzelfstandiging van het toezicht heeft de ministeriële verantwoordelijkheid geen betrekking meer op specifieke en individuele beslissingen en handelingen van de toezichthouder. Bovendien draagt de minister geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van (geaggregeerde) rapportages of jaarverslagen van de toezichthouder. Wanneer niet aan de randvoorwaarden voor externe verzelfstandiging is voldaan, dient het toezicht onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te blijven en moet er binnen het ministerie sprake zijn van een functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht op een zo hoog mogelijk niveau, bij voorkeur direct onder de secretaris-generaal. Ook bij interne positionering van het toezicht dient ernaar gestreefd te worden zoveel mogelijk te voldoen aan de waarborgen van onafhankelijkheid en transparantie en de eisen die gelden voor extern verzelfstandigd toezicht.

Externe verzelfstandiging van het toezicht bevordert het vertrouwen in een onafhankelijke toepassing door de toezichthouder van de regels, zonder beïnvloeding door andere beleidsdoelstellingen, belangen of politieke opportuniteit. Bovendien wordt bij externe verzelfstandiging transparanter wanneer de minister vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid wenst in te grijpen en welke overwegingen hij daarbij heeft. De commissie is tenslotte van mening dat een onafhankelijke terugkoppeling van de bevindingen uit de toezichtpraktijk bijdraagt aan de kwaliteit van het politieke debat en de bestuurlijke besluitvorming.

De commissie meent dat de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht geen aantasting betekent van het primaat van de politiek. Regelgeving, systeem-inrichting en benoemingen blijven behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt slechts af voor individuele gevallen en expertmatige processen. De minister behoudt op systeemniveau de mogelijkheid om te interveniëren.

### **Efficiënte toezichtstructuren**

De huidige aandacht voor toezicht bergt het risico in zich van een ondoordachte toename, stapeling of aanscherping van toezichtarrangementen. Dit moet worden vermeden. Toezicht

moet worden gezien als een onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. De commissie is van mening dat de belanghebbenden en gebruikers van de onder toezicht staande organisatie of sector een rol moeten krijgen in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en effectiviteit van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. De commissie meent bovendien dat het verticale toezicht zich, waar mogelijk, moet beperken tot het meta-niveau, waarbij het toezicht alleen is gericht op het functioneren van de horizontale en interne instrumenten. Een belangrijk uitgangspunt is dat het verticale toezicht proportioneel dient te zijn ten opzichte van de publieke verantwoording en de interne controle van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. Bovendien moeten de interne controle, de horizontale publieke verantwoording en het verticale toezicht in hun onderlinge samenhang sluitend zijn. Horizontale verantwoordings- en kwaliteitsinstrumenten dienen een verplicht onderdeel te zijn van het toezicht. De horizontale verantwoording kan bij de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen echter nooit volledig in de plaats komen van het verticale toezicht door of vanwege de minister.

Bij het signaleren van problemen bij overheidsoptreden zal telkens opnieuw beoordeeld moeten worden of de oplossing daarvoor wel daadwerkelijk in het toezicht gevonden kan worden. De commissie is tevens van mening dat bij de instelling en inrichting van nieuwe toezichtarrangementen nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de afstemming met reeds bestaande arrangementen en de daarbij ingezette instrumenten. Overlap tussen de taakopdrachten van bestaande toezichthouders dienen zoveel mogelijk te worden weggenomen. Bij overlap tussen de rechtsstelsels waarop toezichthouders toezien, moeten voorzieningen worden getroffen om hiermee in de praktijk zo doelmatig mogelijk om te gaan.

De commissie onderschrijft uiteraard het belang van goed toezicht, maar wil tegelijkertijd waken voor overspannen verwachtingen. Toezicht kent zijn grenzen en mag niet het nieuwe toverwoord worden wanneer zich problemen voordoen bij zaken waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Onduidelijkheden in bestuurlijke verhoudingen of het beleid kunnen bijvoorbeeld niet door toezicht als zodanig worden weggenomen.

### **De Europese dimensie van toezicht**

De commissie is van mening dat bij de inrichting van het toezicht aandacht moet worden geschonken aan de consequenties van het Europees recht voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de inhoud en methode van het toezicht, alsmede aan de positionering daarvan. Het Europees recht raakt immers soms op essentiële onderdelen aan de organisatie en de inrichting van het toezicht. Gewezen kan worden op de uit het Europees recht voortvloeiende eisen aan de feitelijke toezichtactiviteiten. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de opkomst van het toezicht op het niveau van de Europese instellingen zelf. Er is een noodzaak tot samenwerking en onderlinge afstemming met deze Europese toezichthouders.

Een ander aandachtspunt is de samenwerking tussen nationale toezichthouders. Door de voortgaande ontwikkeling naar een vrije Europese markt beperken onder toezicht staande organisaties hun activiteiten niet langer tot één lidstaat. Het verkeer van personen, goederen en kapitaal heeft in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter gekregen. Hoewel elke lidstaat uiteraard een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het toezicht in eigen land, neemt de noodzaak tot samenwerking tussen de nationale toezichthouders daardoor toe.

## **De ‘zachte kant’ van het toezicht**

Naast de formele kanten van een toezichtarrangement dient er nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de zachte kanten van het toezicht, zoals de wijze van communiceren, de onderlinge verhoudingen, vaardigheden en houding. Deze zijn in belangrijke mate bepalend voor de wijze waarop een toezichtarrangement in de praktijk functioneert. In het bijzonder gaat het om het vermogen om goede onderlinge verhoudingen, wederzijds respect en vertrouwen te bevorderen zonder daarbij de scherpte en distantie te verliezen die nodig zijn voor objectieve en onafhankelijke oordeelsvorming en optreden. Toezicht moet worden gezien als een vak dat eigen eisen stelt aan kennis, vaardigheden en houding. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een personeelsbeleid dat hieraan actief aandacht besteedt.

## **Aanbevelingen**

1. Met uitzondering van het toezicht op individuele zelfstandige bestuursorganen of andere individuele zelfstandige rechtspersonen met publieke taken, gaat in het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet voor toezichthoudende taken als uitgangspunt gelden dat deze extern verzelfstandigd worden uitgeoefend, mits aan de volgende randvoorwaarden is voldaan:
  - de bestuurlijke verhoudingen maken externe verzelfstandiging niet onmogelijk;
  - de beleidskaders en wettelijke normen zijn in voldoende mate geëxpliciteerd;
  - er zijn voldoende mogelijkheden voor de feedback van toezicht naar beleid;
  - de toezichtorganisatie of -taak is van voldoende omvang.
2. Wanneer niet aan deze randvoorwaarden is voldaan, dient het toezicht binnen het ministerie te worden gepositioneerd. Hierbij moet binnen het ministerie een functiescheiding worden aangebracht tussen beleid, uitvoering en toezicht op een zo hoog mogelijk niveau. Ook bij interne positionering van het toezicht dient ernaar gestreefd te worden zoveel mogelijk te voldoen aan de waarborgen voor onafhankelijkheid en transparantie en de eisen die gelden voor extern verzelfstandigd toezicht.
3. Bij de inrichting van nieuwe arrangementen wordt het gebruik van horizontale instrumenten (bijvoorbeeld een gebruikersraad) bevorderd. De commissie beveelt aan om dit te doen door ze verplicht te stellen indien ze de beoogde toegevoegde waarde hebben. Tevens adviseert de commissie om de bestaande toezichtarrangementen door te lichten op de aanwezigheid van horizontale instrumenten.
4. Het gebruik van een systeem of instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering wordt voor uitvoeringsorganisaties verplicht gesteld. Bij zelfstandige bestuursorganen worden Raden van Toezicht ingesteld indien deze de beoogde toegevoegde waarde hebben. Deze worden gepositioneerd als interne toezichthouder.
5. Het verticale toezicht is proportioneel aan de horizontale en interne instrumenten en wordt derhalve aangepast op de aanwezigheid en het niveau van functioneren daarvan. In beginsel beperkt het toezicht zich tot het meta-niveau, waarbij het toezicht alleen is gericht op het functioneren van de horizontale en interne instrumenten.
6. De commissie beveelt aan om de huidige toezichtarrangementen op een passend moment door te lichten op de vraag op welke plaatsen er overlap of juist witte vlekken bestaan. Daarnaast dient voor toezichthouders de plicht te worden gecreëerd tot onderlinge afstemming.
7. Bij overlap tussen rechtsstelsels pleit de commissie voor een één-loketbenadering. Toezichthouders moeten in deze situaties de plicht en het recht krijgen om gezamenlijk de betrokken rechtsstelsels toe te passen op één concreet geval met één beschikking en één bezwaar- en beroepsprocedure. De betrokken toezichthouders krijgen hierbij de ruimte om zelf tot concrete afspraken te komen over de praktische taakverdeling.

8. Vanuit de Europese dimensie van toezicht worden eisen gesteld aan de inrichting van het toezichtarrangement en aan het functioneren van de toezichthouder. De commissie adviseert om bij de inrichting aan de volgende elementen structureel aandacht te besteden:
  - Het toezicht dient te zijn aangepast aan de internationale ontwikkelingen, waartoe ook de totstandkoming van nieuwe Europese regels behoort.
  - Voorkomen moet worden dat het toezichtarrangement, bijvoorbeeld voor wat betreft het object van het toezicht en de toezichtmethode, teveel afwijkt van de arrangementen in andere landen.
  - De toezichthouder dient een voortdurend zicht te hebben op de ontwikkelingen in andere landen en moet indien nodig de buitenlandse toezichthouders snel kunnen vinden.
9. De commissie beveelt aan om het voeren van een actief personeelsbeleid bij toezichthouders te bevorderen. Daarbij zouden in ieder geval de onderstaande elementen kunnen worden betrokken, die naar de mening van de commissie voor een goede uitoefening van het vak van toezichthouder van belang zijn:
  - inlevend vermogen met behoud van zicht op de eigen positie en verantwoordelijkheid;
  - goede communicatieve vaardigheden;
  - vermogen goede onderlinge verhoudingen op te bouwen en tegelijkertijd op te treden wanneer dit noodzakelijk is;
  - vertrouwen geven zonder scherp te verliezen;
  - open staan voor en flexibel kunnen inspelen op externe ontwikkelingen die relevant zijn voor de onder toezicht staande organisatie of sector.
10. De checklist van de commissie Holtslag wordt uitgebreid met de kritieke aspecten van toezicht die door de commissie zijn onderscheiden. Tevens adviseert de commissie om in de checklist tot meer richtinggevende uitspraken te komen in overeenstemming met de adviezen die hieromtrent door de commissie zijn geformuleerd.
11. De commissie adviseert de richtinggevende uitspraken in dit advies en de vertaling daarvan in de checklist eerst enige tijd in de praktijk toe te passen, alvorens over te gaan tot verdere codificatie ervan.
12. De commissie beveelt aan om het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing over twee jaar te herhalen. De commissie vindt dit mede van belang in het licht van het meerjarig onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer gericht op de verantwoording en het toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De commissie pleit ervoor om het traject te laten plaatsvinden onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Tevens is de commissie van mening dat BZK hierbij over de mogelijkheid dient te beschikken om de keuze van toezichtarrangementen mede te bepalen. Bovendien is het verstandig om voorzieningen te treffen die ertoe leiden dat voor buitenstaanders duidelijk wordt op welke wijze een ministerie of toezichthouder met de resultaten van de toetsing omgaat.



## **2.1 Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context van het toezichtvraagstuk**

In de samenleving en het openbaar bestuur hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, die van betekenis zijn voor de rol, de inrichting en het functioneren van de overheid.

Op vele terreinen is er sprake van toegenomen complexiteit en grensoverschrijding en volgen de veranderingen elkaar in steeds hoger tempo op. De ontwikkeling van technologie en kennis verloopt snel. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen deels onvoorspelbaar voor wat betreft hun onderlinge wisselwerking en resultaat. Kennis en inzicht nemen toe, maar ook de onvoorspelbaarheid groeit.

De burger heeft een emancipatieproces doorgemaakt, waardoor hij mondiger en kritischer is geworden, juist ook richting de overheid. Het gezag van de overheid is niet langer vanzelfsprekend en de kwaliteit van de dienstverlening wordt niet langer als vaststaand gegeven aangenomen. De burger wil gekend, gerespecteerd en gehoord worden. De gebruiker stelt eisen aan de dienstverlening en verwacht dat met die eisen rekening gehouden wordt. Er is sprake van een toenemende onderlinge afhankelijkheid, waarbij maatschappelijke vraagstukken niet meer door één instantie opgelost en aangepakt kunnen worden, maar samenwerking tussen verschillende groeperingen met eigen deskundigheden en mogelijkheden noodzakelijk is. Het oplossen van problemen vraagt om gezamenlijke inspanningen, waarbij niet primair hiërarchische posities maar de meerwaarde van ieders inbreng richtinggevend is. Netwerkvorming en horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen zijn belangrijke kenmerken van deze tijd. Belangrijk zijn ook de verdergaande internationalisering en mondialisering. Door de media en de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) trekken communicatie, informatievoorziening en -uitwisseling zich steeds minder aan van nationale grenzen. De economie is voor een belangrijk deel gemondialiseerd, er is in toenemende mate sprake van één Europese markt, fusies leiden tot steeds meer en steeds internationalere multinationals. In het openbaar bestuur wordt de invloed van Europa en de Europese Commissie steeds groter. Europese wet- en regelgeving kan vergaande consequenties hebben voor de lidstaten. Politieke besluitvorming vindt steeds meer op Europees niveau plaats. De oplossing van maatschappelijke problemen vraagt in toenemende mate om Europese of zelfs internationale afstemming of samenwerking. Steeds meer maatschappelijke vraagstukken kennen internationale dimensies en steeds vaker komen internationale vraagstukken op de nationale politieke agenda.

Ook de overheid zelf is sterk in beweging. Haar rol en positie, haar inrichting en werkwijze zijn onderwerp van discussie en verandering geworden. Steeds minder is vanzelfsprekend. De sturingvisie van de rijksoverheid gaat in veel gevallen niet langer uit van centrale sturing en uitvoering door de overheid in een beheersbare samenleving. Veelal wordt gesproken over de regisserende overheid, die randvoorwaarden voor de uitvoering creëert en daarop toeziet, partijen bij elkaar brengt en actiever belanghebbenden betreft bij het formuleren van beleid en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Bij de rijksoverheid zijn beleid en uitvoering op veel plaatsen van elkaar gescheiden en heeft, mede om die scheiding tot stand te

brenge, een decentralisatie- en verzelfstandigingsproces plaatsgevonden. Daarbij zijn taken gedecentraliseerd naar andere bestuurslagen en zijn uitvoerende diensten verzelfstandigd of geprivatiseerd. De scheiding van beleid en uitvoering heeft ervoor gezorgd dat de afstand tussen beide groter is geworden. Om vanuit het beleid toch zicht te houden op de uitvoering en om de verbinding tussen beleid en uitvoering in stand te houden is de behoefte aan toezicht gegroeid.

In reactie op de geschetste ontwikkelingen is transparantie in de besluitvorming en werkwijze steeds belangrijker geworden. Tevens zijn de aandacht voor de resultaten en effectiviteit van het beleid en de noodzaak hierover verantwoording af te leggen aan burgers en gebruikers groter geworden. Er heeft een accentverschuiving plaatsgevonden van aandacht voor beleid naar aandacht voor uitvoering en toezicht. Bovendien worden steeds meer de toezichthouders direct geconfronteerd met veranderingsprocessen op het terrein van bijvoorbeeld de nutssectoren, mededinging en de financiële sector.

## **2.2                    Ambtelijke Commissie Toezicht**

Op 24 november 1998 bood de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" van de commissie-Holtslag en de kabinetsreactie daarop aan de Tweede Kamer aan.<sup>1</sup> De commissie-Holtslag gaat in haar rapport in op de toezichtfunctie, met name in de gevallen waarin de uitvoering en/of het toezicht daarop op afstand van de verantwoordelijke minister is geplaatst. Het rapport is verschenen als reactie op de hierboven geschetste toegenomen belangstelling voor vraagstukken rond het toezicht. Als een van de vervolgstappen op het rapport is in het kabinetsstandpunt aangekondigd, dat ministeries aan de hand van de checklist uit het rapport een toezichtarrangement op hun terrein gaan evalueren. In het regeerakkoord is bovendien een kaderstellende visie op toezicht aangekondigd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft voor de toetsing van departementale evaluaties en het aan hem adviseren over de formulering van kaders voor toezicht op 27 september 1999 de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) ingesteld.<sup>2</sup> De commissie stond onder voorzitterschap van de heer mr. H.C.J.L. Borghouts (secretaris-generaal van het ministerie van Justitie) en bestond daarnaast uit de heer drs. H.C. Bakker (directeur van de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit OPTA), de heer P.H.E. Bartholomeus RA (directeur Accountancy Rijksoverheid bij het ministerie van Financiën)<sup>3</sup>, de heer mr. J.W.J. Besemer (voorzitter van de Raad van Bestuur van het Kadaster) en de heer J.L. van der Werf (directeur Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)<sup>4</sup>. Het secretariaat van de commissie was in handen van de heer drs. I.W.D. Veenkamp en de heer drs. R. Krooshof van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1 Tweede Kamer, 1998-1999, 26 200 VII, nr. 48

2 Zie de instellingsregeling Ambtelijke Commissie Toezicht in: Staatscourant 185 (27-09-1999).

3 De heer Bartholomeus heeft per 1 mei 2000 de plaats ingenomen van de heer drs. H.W.O.L.M. Korte, tot op dat moment directeur Begrotingszaken bij het ministerie van Financiën.

4 De heer Van der Werf heeft medio oktober 1999 de plaats ingenomen van de heer drs. M.A.M. Smits van Waesberghe, tot op dat moment waarnemend directeur Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

### **2.3 Werkwijze**

De commissie is sinds de installatie in september 1999 ongeveer maandelijks bijeen geweest. Tijdens de vergaderingen kwamen zowel de door de ministeries verrichte zelfevaluaties<sup>5</sup> aan de orde als de hoofdlijnen van het eindadvies aan de minister van BZK.

Ten behoeve van de toetsing van de zelfevaluaties heeft de commissie de checklist uit het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" als uitgangspunt genomen. De commissie heeft voor de toetsing tevens een aanvullende aandachtspuntenlijst geformuleerd, waarin afzonderlijk de "zachte kant" van het toezicht (communicatie, houding, vaardigheden), de rol van (externe) belanghebbenden (zoals consumenten of klanten) en de werking van het toezichtarrangement als vraagpunten waren opgenomen. Per geëvalueerd toezichtarrangement heeft de commissie gesprekken gevoerd met de betrokken ministeries, de toezichthouders, de onder toezicht staande organisaties en eventueel externe belanghebbenden. Op basis van de toetsing van de zelfevaluaties heeft de commissie concept-rapportages opgesteld en deze voor commentaar voorgelegd aan de betreffende bewindspersonen. De eindrapportages zijn begin augustus in definitieve vorm aan hen aangeboden.

Voor het eindadvies aan de minister van BZK zijn geregeld praktijkdeskundigen uitgenodigd om een korte inleiding te verzorgen tijdens de vergaderingen van de commissie. Op 13 april 2000 heeft de commissie een expertmeeting georganiseerd, met vertegenwoordigers uit vier kringen: ministeries, toezichthouders, onder toezicht staande organisaties en wetenschap.<sup>6</sup> Tijdens de expertmeeting is gediscussieerd over stellingen die betrekking hebben op belangrijke aspecten van het toezicht. Tot slot is een concept van dit eindadvies aan een aantal experts voorgelegd.

De commissie wil alle personen, die een bijdrage hebben geleverd aan de werkzaamheden van de Ambtelijke Commissie Toezicht bedanken voor hun inspanningen.

### **2.4 Reikwijdte advies**

Het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht heeft betrekking op het toezicht dat is ingesteld op het niveau van de rijksoverheid. De commissie gaat uit van een brede toezicht-definitie. Het advies heeft daardoor betrekking op alle toezichtvormen op het niveau van de rijksoverheid, behalve de activiteiten in het kader van de strafrechtelijke handhaving.

Dit advies beoogt een bijdrage te leveren aan de in het Regeerakkoord aangekondigde kaderstellende visie op toezicht. Het bevat richtinggevende uitspraken over zowel de formele kanten van het toezicht als de informele en meer "zachte" kanten daarvan. Daarmee gaat het advies een stap verder dan het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund", dat overwegend beschrijvend en analyserend van aard is. Bovendien heeft de commissie-Holtslag zich vooral gericht op de formele kant van het toezicht.

De commissie gaat in dit eindadvies niet in op de individuele zelfevaluaties en de bevindingen van de commissie daarover. Over de individuele zelfevaluaties is uitsluitend

5 Voor een overzicht van de uitgevoerde zelfevaluatie zie bijlage een.

6 Voor een lijst van deelnemers aan de expertmeeting zie bijlage twee.

gerapporteerd aan de betrokken bewindspersonen. Wel is vanzelfsprekend het beeld dat uit de zelfevaluaties naar voren komt bij dit advies betrokken. Op een meer geaggregeerd niveau zijn conclusies getrokken uit de toetsing van de zelfevaluaties. Daarnaast doet de commissie op basis van de verrichte zelfevaluaties uitspraken over de bruikbaarheid van de checklist uit het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund".

## **2.5 Opbouw advies**

Hoofdstuk drie bevat een analyse van het toezichtvraagstuk. Toezicht wordt gezien tegen de achtergrond van de in dit hoofdstuk geschetste bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Aangegeven wordt wat op dit moment de belangrijkste verworvenheden en knelpunten rond de toezichtfunctie zijn. Vervolgens wordt een definitie van toezicht gegeven en worden enkele hoofdvormen van toezichtarrangementen onderscheiden. Aansluitend wordt een aantal kritieke aspecten van het toezichtvraagstuk nader geanalyseerd. Tot slot bevat het hoofdstuk de algemene bevindingen en conclusies van de commissie over de zelfevaluaties door de ministeries.

In hoofdstuk vier formuleert de commissie een visie op toezicht. Verder doet de commissie aanbevelingen over een aantal meer algemene vraagstukken en over de in hoofdstuk drie onderscheiden kritieke aspecten van toezicht. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen over het gebruik van de checklist uit "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund".

Tot slot doet de commissie in hoofdstuk vijf aanbevelingen over de te zetten vervolgstappen en over het gebruik van de aanbevelingen.

### **3.1 Toezicht in perspectief van politiek-bestuurlijk en maatschappelijke ontwikkelingen**

In hoofdstuk twee werden de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die van invloed zijn op de inrichting en het functioneren van de overheid in het algemeen en het toezicht in het bijzonder. In deze paragraaf worden in meer concrete zin de consequenties van deze ontwikkelingen voor het toezicht beschreven.

De commissie signaleert dat de ontwikkelingen van netwerkvorming en horizontalisering van de maatschappelijke verhoudingen op gespannen voet staan met opvattingen over toezicht, waarin uitsluitend de verticale lijn tussen de minister, de toezichthouder en de onder toezicht staande tot uiting komen. Ook vanuit het emancipatieproces van de burger en gebruikers kunnen vraagtekens worden gezet bij dergelijke opvattingen over toezicht. Deze maatschappelijke ontwikkelingen wijzen eerder in de richting van toezicht als onderdeel van een systeem van checks and balances, waarin naast de verticale toezichtlijn ten behoeve van van de ministeriële verantwoordelijkheid ook andere vormen van publieke verantwoording en het betrekken van belanghebbenden en gebruikers bij de taakuitoefening een steeds belangrijker plaats innemen.

De vraag om meer transparantie en verantwoording over de resultaten en effectiviteit van het beleid, onderstreept naar de mening van de commissie het belang van toezicht als onderscheiden functie van beleid en uitvoering. Bovendien vestigt deze vraag de aandacht op de mogelijkheden die het toezicht moet hebben om op een inzichtelijke wijze bij te dragen aan een objectief beeld van de effecten van het beleid. De veranderingsprocessen op tal van terreinen zoals de nutssectoren, mededinging en de financiële sector stellen eisen aan toezichthouders die nog geen uitgekristalliseerde plaats innemen in het denken over toezicht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om onafhankelijkheid, voorspelbaarheid en specifieke deskundigheid.

Ook is de commissie van mening dat de verdergaande internationalisering en de toenemende Europese invloed op het openbaar bestuur van de lidstaten consequenties moeten hebben voor het denken over toezicht. Dat geldt zowel ten aanzien van de inrichting en positionering van het toezicht als wat betreft de mogelijkheden en beperkingen die deze ontwikkelingen met zich meebrengen voor toezicht op nationaal niveau.

Tenslotte moeten de toegenomen snelheid, complexiteit en onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen in technologie, kennis en maatschappij worden beoordeeld op hun consequenties voor de deskundigheid die nodig is om adequaat toezicht te kunnen houden en op hun betekenis voor de verwachtingen die men mag hebben van toezicht als zodanig.

### **3.2 Knelpunten en verworvenheden**

Toezichthouders zijn de afgelopen jaren geregeld in het nieuws geweest en lang niet altijd positief. Rond bijvoorbeeld de vliegcrash in de Bijlmermeer en de legionella-affaire kwamen

vooral inspectiediensten negatief in het nieuws. Dat is niet vreemd. Bij het werk van veel toezichthouders zijn belangen in het geding die de burger direct raken, zoals de gezondheid, de veiligheid of het onderwijs. De burger moet vertrouwen kunnen stellen in de bescherming van die belangen door de overheid. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid haar verantwoordelijkheid waarmaakt. Als de belangen van burgers toch worden geschaad, staat het overheidsoptreden -en dat is vaak het optreden van de toezichthouder- ter discussie.

De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van de aandacht voor de toezichtfunctie en het functioneren van toezichthouders. De in de rapporten bepleite systematische benadering kan zorgen voor meer uniformiteit, consistentie en helderheid in de diversiteit en differentiatie van toezichtarrangementen. De toegenomen aandacht voor het toezicht kan bovendien een belangrijke bijdrage leveren aan het herstellen en vergroten van het vertrouwen in het functioneren van toezichthouders. De rapporten hebben de eigenheid van de toezichtfunctie ten opzichte van de beleidsfunctie en de uitvoering benadrukt. Dit heeft ertoe geleid dat ook een ander vraagstuk duidelijk naar voren is gekomen, namelijk de relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht.

Het centrale probleem rond toezicht is volgens de commissie, dat het besef van de eigenheid van het toezicht nog niet heeft geleid tot een eenduidige vertaling in de praktijk. Bijvoorbeeld als het gaat om de positionering en de inrichting van het toezicht of om de bijzondere eisen die worden gesteld aan het vak van toezichthouder, kan worden vastgesteld dat er in de praktijk onvoldoende consistentie bestaat.

De commissie signaleert rond het toezicht een aantal knelpunten. In de eerste plaats is er sprake van een toenemende begripsverwarring rond het toezicht en de verschijningsvormen daarvan. De meningen over wat we onder toezicht moeten verstaan zijn verdeeld. Er bestaat veel onduidelijkheid over het onderscheid tussen toezicht, sturing en instrumenten zoals monitoring en kwaliteitsborging. Ook over de precieze betekenissen van het toezicht voor de ministeriële verantwoordelijkheid lopen de meningen uiteen. De begripsverwarring rond het toezicht kan worden verklaard uit het feit dat zich in de praktijk een grote diversiteit aan toezichtvormen en andere verantwoordingsmechanismen heeft ontwikkeld, die zich niet eenvoudig in sluitende definities laat vangen. Er bestaat -misschien juist wel vanwege die diversiteit- een grote behoefte aan een verheldering van het toezichtbegrip.

In de tweede plaats wijst de commissie op een aantal onduidelijkheden en verschillen rond de inspectiefunctie. In het algemeen bestaat er overeenstemming over het feit dat beleid en inspectie/toezicht van elkaar gescheiden dienen te worden. Ook dient volgens velen een scheiding te worden aangebracht tussen inspectietaken en opsporingstaken. Tegelijkertijd kunnen grote verschillen worden aangetroffen tussen inspecties als het gaat om het niveau waarop de functiescheiding binnen een ministerie tot stand wordt gebracht, zowel in termen van positionering (bijvoorbeeld binnen een directoraat-generaal of rechtstreeks onder een secretaris-generaal/ minister) als in termen van aansturing. Ook bestaat er een grote verscheidenheid als het gaat om de onafhankelijkheid (afstand) ten opzichte van de minister. Er spelen hier in ieder geval twee elementen een rol: de mate van de politieke sturing door de minister (minder politieke sturing of juist meer in die zin dat de minister de inspecties systematischer en directer op de hoofdlijnen aanstuurt) en de onafhankelijkheid van de inspectie ten opzichte van de minister in relatie tot individuele gevallen en als het gaat om verantwoordingsrapportages. De verscheidenheid is niet altijd te herleiden tot logische

redenen, maar is veeleer het gevolg van de historie in een sector of de cultuur op een bepaald ministerie.

Hetgeen voor de inspecties geldt, gaat ook op voor toezichtarrangementen in het algemeen. De commissie signaleert, dat er grote verschillen bestaan in de positionering, inrichting en organisatie van toezichtarrangementen. Geconstateerd moet worden, dat het beleid van het kabinet op dit punt niet heeft geleid tot een uniforme praktijk, in de zin dat voor vergelijkbare problemen een vergelijkbare oplossing is gekozen.

Tot slot wijst de commissie op de overlap en het gebrek aan samenhang tussen verschillende toezichtarrangementen. Klachten van onder toezicht staande organisaties, die te maken hebben met de consequenties van meervoudig toezicht (toezicht door verschillende toezichthouders) moeten voorkomen worden. Bovendien moeten dubbel werk of ongewenste witte vlekken in het toezicht voorkomen worden, omdat dit de effectiviteit van het toezicht ten nadele komt. Dit laatste gevaar dreigt bijvoorbeeld bij het toezicht op hybride organisaties. Het toezicht op het publieke deel van de hybride organisatie wordt doorgaans verricht door een andere toezichthouder dan het toezicht op het private deel. Ook zal hierbij het object van het toezicht verschillen.<sup>7</sup> Het toezicht op het publieke deel zal zich vooral richten op de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de publieke taak, terwijl het toezicht op het private deel vooral de invalshoek van de mededinging zal kennen (tegengaan van oneerlijke concurrentie, voorkomen van machtsposities). Het risico bestaat, dat het toezicht onvoldoende aandacht besteedt aan de samenhang en de grenzen tussen de publieke en de private activiteiten.

De overlap in het toezicht kan er ook toe leiden, dat de toezichtlast voor de onder toezicht staande organisaties onnodig hoog is. De commissie administratieve lasten (of: commissie-Slechte) heeft eerder al gewezen op de (onnodige) administratieve lasten die wet- en regelgeving soms met zich meebrengen. Het specifieke vraagstuk van de toezichtlasten zal de komende tijd in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) nader onder de loep worden genomen.

### **3.3 Ministeriële verantwoordelijkheid**

Aangezien de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijke rol speelt in de discussie over toezicht zal in deze paragraaf kort worden ingegaan op het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. In het volgende hoofdstuk zullen dit leerstuk en het toezichtvraagstuk met elkaar in verband worden gebracht.

De ministeriële verantwoordelijkheid is één van de belangrijkste pijlers van onze democratische rechtstaat en vormt de basis van de relatie tussen de minister en het parlement. In de kern heeft de ministeriële verantwoordelijkheid betrekking op de plicht tot het geven van informatie aan de Kamer en het motiveren, rechtvaardigen en verdedigen van het gevoerde beleid. Naast informeren is het afleggen van rekenschap over het beleid dus een belangrijk onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een ander belangrijk aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht in de twee adagia: *geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid* en *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*.

<sup>7</sup> Onder 'hybride organisatie' wordt in dit verband verstaan een organisatie die zowel publieke taken als marktactiviteiten verricht.

Een minister is verantwoordelijk voor alles wat er binnen zijn bevoegdheidendomein gebeurt én niet gebeurt, maar kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor zaken die zijn bevoegdheden te buiten gaan. Een derde aspect betreft de relatie tot het ambt van minister. De verantwoordelijkheid heeft geen betrekking op de persoon van de minister, maar op het ambt en gaat daarmee verder dan wat de minister persoonlijk verweten kan worden. De minister is als ambtsdrager ook verantwoordelijk voor de gedragingen van zijn ondergeschikten en ambtsvoorgangers.

De ministeriële verantwoordelijkheid kan worden onderscheiden van de vertrouwensregel. De vertrouwensregel houdt in dat de minister moet aftreden wanneer één van de beide Kamers het vertrouwen in hem opzegt. Dat kan zijn omdat het parlement vindt dat de minister zijn verantwoordelijkheid niet heeft waargemaakt, maar er kunnen ook andere overwegingen aan ten grondslag liggen waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid niet in het geding is.

De Algemene Rekenkamer maakt in haar benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid een onderscheid tussen de algemene en specifieke verantwoordelijkheid van een minister. Hierbij heeft de algemene verantwoordelijkheid betrekking op (de totstandkoming van) het wettelijke kader en de voorstellen voor eventuele wijziging daarvan, het beleid, de inrichting en het functioneren van het systeem alsmede het organiseren van toezicht. De specifieke verantwoordelijkheid betreft de in wettelijke regelingen vastgelegde verantwoordelijkheid van de minister voor de naleving van het in het wettelijke kader bepaalde.

### **3.4 Definitie van toezicht**

Om helderheid te creëren in de discussie over toezicht wil de commissie een onderscheid aanbrengen tussen enerzijds de *functie* van toezicht houden en de activiteiten die in dat kader worden uitgeoefend en anderzijds de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht zoals die tot uiting komen in de *toezichtarrangementen* en die in de praktijk een grote mate van verscheidenheid kennen.

Voor de functie van toezicht houden sluit de commissie zich aan bij de definitie die gegeven is door de Algemene Rekenkamer en ook in het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" wordt gehanteerd:

*'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 drie onderscheiden hoofdactiviteiten van het toezicht houden kunnen overigens op verschillende plaatsen binnen een toezichtarrangement zijn gepositioneerd en hoeven dus niet noodzakelijkerwijs door één organisatie te worden uitgeoefend. Ook de invulling die wordt gegeven aan de hoofdactiviteiten kan verschillen.

De commissie wil de term toezicht uitsluitend hanteren voor toezicht dat extern is gericht, dat wil zeggen op organisaties en sectoren buiten de ministeriële organisatie, waaronder ZBO's. Dit betekent dat systemen en instrumenten voor interne controle en organisatieverbetering en de verschillende vormen van maatschappelijke verantwoording en externe kwaliteitsbewaking niet onder de noemer van toezicht vallen.

Binnen het toezicht kan een onderscheid worden aangebracht tussen het toezicht dat wordt uitgeoefend op bedrijfsvoeringsaspecten en het toezicht op de realisatie van effecten binnen de gestelde kaders. Het toezicht op de bedrijfsvoeringsaspecten zal doorgaans deel uitmaken van de planning en controlcyclus van een ministerie. Vaak zal het vaststellen van de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven centraal staan. Hoewel deze twee aspecten analytisch onderscheiden kunnen worden, kunnen ze in de praktijk moeilijk los van elkaar worden gezien. Bij een oordeel over de inzet van publieke middelen hoort ook een oordeel over de effecten die daarmee zijn bereikt. Ook de nieuwe begrotingssystematiek<sup>8</sup> gaat er juist van uit dat de inzet van middelen in verband wordt gebracht met het beleid en met de prestaties.

Een belangrijke toezichtvorm betreft de inspectie. De commissie verstaat onder inspectie het doen van ambtelijk onderzoek in het kader van het uitoefenen van toezicht. Een inspectiedienst is een landelijk georganiseerde, van overheidswege -op departementaal niveau- ingestelde handhavingsorganisatie, die primair is belast met de bestuurlijke rechtshandhaving, in de zin van toezicht en controle. Het werk van een inspectiedienst kan verschillende vormen aannemen, zoals voorlichting, advies, overleg, bemiddeling, eis tot naleving of toepassing van bestuurlijke sancties. Inspectie als activiteit moet worden onderscheiden van opsporing. Opsporing is het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten in het kader van het strafproces ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. De feitelijke opsporingsactiviteiten worden verricht door het Openbaar Ministerie of -indien daartoe geheel of gedeeltelijk aangewezen- een bijzondere opsporingsdienst. Een inspectiedienst kan belast zijn met opsporingstaken en kan dus ook een bijzondere opsporingsdienst zijn. Daarnaast kan een inspectiedienst een taak hebben in de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld door het verlenen van vergunningen en ontheffingen of door de afgifte van certificaten en keuringsbewijzen. De activiteiten in het kader van de strafrechtelijke handhaving en de uitvoering van beleid maken geen onderdeel uit van dit advies.

Toezichtinstrumenten hebben als primair doel om na te gaan of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel op basis daarvan interveniëren. Ze onderscheiden zich daarmee van een aantal andere instrumenten. Beleidsevaluatie is het over langere periodes evalueren van de effecten en de effectiviteit van het gevoerde beleid. *Kwaliteitsinstrumenten* -gedacht kan worden aan zelfevaluaties of kwaliteitshandvesten- zijn instrumenten voor organisatieverbetering op het niveau van de organisatie zelf. Ze kunnen derhalve niet als instrumenten van een toezichthouder worden beschouwd, maar hoogstens als eigen interne controlemechanismen van een organisatie. Bij het verzamelen van informatie kan *monitoring* een belangrijke rol spelen. Dit instrument kan betekenis hebben binnen een toezichtarrangement, maar is zelf geen toezicht. Bij monitoring hoeft het namelijk niet altijd te gaan om een toetsing aan gestelde eisen. Bovendien omvat monitoring in beginsel geen oordeelsvorming of sanctionering.

### **3.5 Hoofdvormen van toezichtarrangementen**

Binnen de grote diversiteit aan toezichtarrangementen, maakt de commissie een onderscheid tussen vijf hoofdvormen van toezicht:

- toezicht op individuele zelfstandige uitvoeringsorganisaties met een publieke taak;

<sup>8</sup> De contouren van de nieuwe begrotingssystematiek zijn geschetst in de nota "Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording". Voor een samenvatting van deze nota wordt verwezen naar bijlage drie.

- toezicht op publieke- of beleidssectoren;
- toezicht op marktsectoren;
- interbestuurlijk toezicht;
- toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving.

De commissie realiseert zich dat er ook andere indelingen denkbaar zijn en dat de scheidslijnen tussen de vijf onderscheiden hoofdvormen in de praktijk niet altijd volledig scherp zijn. Elke indeling kent zijn nadelen en is tot op zekere hoogte ideaaltypisch. Vanuit de behoefte om tot meer overzicht te komen en om bij het formuleren van dit advies recht te doen aan de grote diversiteit aan toezichtarrangementen, stelt de commissie bovenstaande indeling in vijf hoofdvormen voor. Het onderscheidende criterium hierbij is het object van toezicht met bijbehorende bestuurlijke verhoudingen. Bij verschillen in bestuurlijke verhoudingen passen verschillende hoofdvormen van toezichtarrangementen.

Bij het toezicht op zelfstandige uitvoeringsorganisaties gaat het om het toezicht vanuit een ministerie op de uitvoering van het beleid door individuele zelfstandige organisaties. Het toezicht op beleidssectoren heeft betrekking op het functioneren van een publieke sector zoals het onderwijs en de gezondheidszorg, waarin meerdere organisaties opereren. De bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de sector met haar organisaties zijn anders dan de verhoudingen tussen een ministerie en individuele uitvoeringsorganisaties. In het toezicht op publieke sectoren kan worden toegezien op de naleving van wet- en regelgeving die specifiek geldt voor die sector, maar ook op de mate waarin beleidsdoelstellingen voor die sector worden gerealiseerd en op het kwaliteitsniveau van de sector. Bij het toezicht op marktsectoren is er op geen enkele wijze sprake van een hiërarchische relatie met de sector en de daarin opererende organisaties. Dit toezicht kan zich richten op marktwerking, de realisering van beleidsdoelen, de bescherming van publieke belangen, de naleving van sectorspecifieke wet- en regelgeving. Interbestuurlijk toezicht heeft betrekking op toezicht vanuit het rijk op mede-overheden of organisaties waarbij mede-overheden een belangrijke rol spelen. Bij het toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving gaat het in het bijzonder om de handhaving van het totaal van wet- en regelgeving voor een bepaald aspect of aandachtsgebied, zoals milieuhygiëne en arbeidsomstandigheden. Dit toezicht is sector- en organisatie doorsnijdend en richt zich op verschillende objecten, variërend van overheidsinstellingen tot het bedrijfsleven en de burger. De commissie realiseert zich dat deze vorm zich daarmee onderscheidt van de andere vormen van toezicht.

### **3.6 Kritieke aspecten van toezicht**

Op basis van de ontwikkelingen in de praktijk en beleid en wetgeving, onderscheidt de commissie een aantal aspecten, die van wezenlijk belang zijn voor de inrichting en werking van toezichtarrangementen.

#### **Toezicht en besturing**

Toezicht kan nooit op zichzelf worden gezien, maar altijd als onderdeel van een bredere besturingssystematiek. Het gedachtegoed van Government Governance<sup>9</sup> gaat er ook vanuit dat de besturingssystematiek in een sector wordt bepaald door de publieke doelstellingen in die sector en van de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid daarbij. Binnen die besturingssystematiek moet het toezicht vervolgens worden afgestemd op de sturing.

9 Zie bijlage drie.

beheersing en verantwoording. Dit betekent dat een toezichtarrangement steeds moet worden ingericht op basis van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een sector en daardoor steeds een andere invulling zal kennen. Ook de commissie-Holtslag wijst erop dat de bestuurlijke verhoudingen in een sector bepalend moeten zijn voor de inrichting van een toezichtarrangement. Hoewel enige differentiatie in de verschillende toezichtarrangementen onvermijdelijk is, moet uit de huidige praktijk wel worden afgeleid dat de verschillen in toezichtarrangementen niet altijd uitsluitend zijn te herleiden tot verschillen in de bestuurlijke verhoudingen. Dit werd in paragraaf 3.2 ook gesignaleerd.

### **Relatie beleid, uitvoering en toezicht**

Lange tijd heeft de scheiding van beleid en uitvoering een belangrijke rol gespeeld in de discussie over het functioneren van de rijksdienst. Het rapport "Naar kerndepartementen" van de commissie-Wiegel<sup>10</sup> heeft aan dit debat een belangrijke impuls gegeven. De commissie-Wiegel pleit voor een kleine, overzichtelijke rijksdienst die zich uitsluitend richt op beleidsontwikkeling. Andere taken –zoals de uitvoering van beleid en wetgeving– zouden zoveel mogelijk door middel van externe verzelfstandiging, decentralisatie en afstoting op afstand geplaatst moeten worden. In de afgelopen tien jaar zijn inderdaad veel taken op afstand van de overheid geplaatst.

De discussie heeft een nieuwe dimensie gekregen. Niet langer gaat het uitsluitend om de scheiding van beleid en uitvoering, maar om de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Toezicht vormt hierbij de verbinding tussen beleid en uitvoering. Juist de scheiding tussen beleid en uitvoering en daarmee de vergroting van de afstand tussen beide maakt een goede toezichtfunctie essentieel. Als schakel tussen beleid en uitvoering kan toezicht er enerzijds toe bijdragen dat de uitvoering binnen de bandbreedtes blijft die door het beleid zijn bepaald en anderzijds signalen uit de uitvoering worden teruggegeven aan het beleid. Langs deze weg kan de keten van beleid, uitvoering en toezicht sluitend worden gemaakt.

In de actuele discussies over toezicht worden onafhankelijkheid en transparantie steeds belangrijker. Van verschillende zijden wordt er op gewezen dat een toezichthouder onafhankelijk van beleid en uitvoering tot zijn bevindingen en oordeel moet kunnen komen.

### **Onafhankelijkheid en zelfstandigheid**

De commissie onderscheidt drie vormen van onafhankelijkheid met bijbehorende waarborgen:

#### *1. Onafhankelijkheid van de beleidsfunctie binnen een ministerie.*

Het beleid en het toezicht worden in deze situatie van elkaar gescheiden, omdat het onderbrengen van beide functies onder één direct verantwoordelijke ertoe kan leiden dat de resultaten van het toezicht worden gewijzigd uit beleidsmatige overwegingen. In de praktijk wordt de onafhankelijkheid op verschillende manieren ingevuld, variërend van het aanbrengen van een personele scheiding binnen een afdeling of directie (de toezichthouder houdt zich niet bezig met de ontwikkeling/aanpassing van beleid) tot een organisatorische scheiding op het niveau van de bestuursraad (de toezichthoudende activiteiten komen onder de verantwoordelijkheid van een toezichthouder met een nevenschikte positie aan de directeuren-generaal). In dit verband wijst de commissie bijvoorbeeld op de ontwikkelingen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, waar een aparte inspecteur-generaal komt met

10 TK, 1992-1993, 21427, nrs. 51 en 52

een nevenschikte positie aan de directeuren-generaal. De Inspecteur-Generaal van het Onderwijs beschikt al enige tijd over een dergelijke positie.

## 2. *Onafhankelijkheid van de minister.*

Het toezicht is er in deze situatie bij gebaat dat er geen politieke bemoeienis is met de totstandkoming van individuele toezichtrappen of de uitkomsten daarvan. Er kunnen verschillende waarborgen worden ingebouwd die hieraan een bijdrage leveren.

In de eerste plaats hebben verschillende ministers voor toezichthouders *binnen het ministerie* een zekere functionele onafhankelijkheid gecreëerd. Gewezen kan worden op de inspectie-diensten die beschikken over door de wetgever geattribueerde taken en bevoegdheden of die een zekere onafhankelijkheid ontleen aan bijvoorbeeld een ministeriële regeling of managementovereenkomst. Het gaat in dergelijke situaties vaak om het waarborgen van de inhoudelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder, dat wil zeggen de eigen ruimte om te komen tot bevindingen (de "hoe"-vraag). De minister blijft verantwoordelijk voor de (beheersmatige) aansturing van de inspectie en voor de programmering van de activiteiten (de "wat"-vraag).

In de tweede plaats is op een aantal plaatsen het toezicht *buiten het ministerie* geplaatst. In dat geval vormt verzelfstandiging van het toezicht een waarborg voor de onafhankelijkheid ten opzichte van de minister. Zelfstandigheid moet als begrip derhalve worden onderscheiden van onafhankelijkheid. Het huidige verzelfstandigingsbeleid van het kabinet is neergelegd in het rapport van de commissie-Sint<sup>11</sup> en in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Het beleid gaat uit van het adagium "geen externe verzelfstandiging, tenzij", in die zin dat steeds moet worden aangetoond dat de voordelen van een beperking van de ministeriële bevoegdheden opwegen tegen de nadelen van de vermindering van de mogelijkheden tot controle door de Staten-Generaal. Externe verzelfstandiging in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan is volgens het rapport-Sint en de Aanwijzingen alleen toelaatbaar als één van de volgende principiële argumenten aan de orde is: een onafhankelijk oordeel, een specifiek terrein met medebetrokkenheid van maatschappelijke geledingen en/of uitvoering met betrekking tot individuele gevallen.

## 3. *Onafhankelijkheid van het onder toezicht staande veld.*

Er bestaat een voortdurende spanning tussen de rollen van de toezichthouder als inspecteur en controleur enerzijds en als adviseur anderzijds. Als inspecteur en controleur moet de toezichthouder onafhankelijk en met voldoende afstand opereren en niet te direct betrokken raken bij het functioneren van de onder toezicht staande. Als adviseur is de afstand tot de onder toezicht staande organisatie juist klein, is er sprake van een directe betrokkenheid en denkt de toezichthouder mee over oplossingen en verbeteringen. Vooral als de toezichthouder ook een belangrijke adviserende rol vervult ontstaat het gevaar van "regulatory capture", waarbij de toezichthouder als het ware te veel gaat denken en handelen vanuit de situatie en belangen van een onder toezicht staande organisatie. Het vertrouwen dat betrokken buitenstaanders stellen in de toezichthouder en het gezag waarmee hij kan opereren worden in die situatie aangetast. De geschetste spanning stelt hoge eisen aan de professionaliteit van de toezichthouder.

11 "Verantwoord verzelfstandigen", rapportage van de commissie-Sint, 14 september 1994

## **Rol belanghebbenden en gebruikers**

Het toezicht op een organisatie of sector bevindt zich binnen de bredere context van een systeem van checks and balances, waarin naast de verticale toezichtlijn ook belanghebbenden en gebruikers een rol kunnen spelen. Dit gebeurt inmiddels op veel plaatsen door de invoering van verantwoordings- en kwaliteitsinstrumenten die belanghebbenden betrekken bij het streven naar een effectieve en betere taakuitoefening. De inbreng van belanghebbenden en gebruikers kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de producten en dienstverlening van de onder toezicht staande organisaties of sectoren en het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Voorbeelden van dergelijke instrumenten bij onder toezicht staande organisaties zijn kwaliteitshandvesten, gebruikers- of adviesraden, consultatierondes en klanttevredenheidsonderzoeken. Denkbaar is ook dat de toezichthouder *zelf* belanghebbenden en gebruikers inschakelt om hun opvattingen en meningen over de onder toezicht staande organisaties te betrekken bij zijn oordeelsvorming. Tevens kunnen rond toezichthouders gebruikers- of adviesraden worden ingesteld, die het functioneren van de toezichthouders zelf kritisch volgen.

## **Interne controle**

Niet alleen zijn instrumenten in opkomst, die belanghebbenden en gebruikers een rol geven in de uitvoering en/of het toezicht daarop. Ook is er een ontwikkeling waarneembaar waarbij op het niveau van de onder toezicht staande organisaties zelf methoden en instrumenten worden geïntroduceerd die een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de taakuitoefening en de kwaliteit van de interne controle. Overheidsorganisaties oriënteren zich bijvoorbeeld steeds meer op methoden en instrumenten van organisatie-ontwikkeling en kwaliteitszorg. De commissie spreekt hier over interne controle.

Onder 'interne controle' wordt verstaan de activiteiten gericht op de bewaking van processen en producten binnen de eigen organisatie. Bekend zijn de verschillende verantwoordingsmechanismen binnen de planning en controlcyclus van een organisatie. Daarnaast kan een aantal andere instrumenten worden onderscheiden.

Als eerste kan de figuur van een Raad van Toezicht worden genoemd. De Raad van Toezicht komen we op een aantal plaatsen tegen als orgaan van een organisatie die belast is met de uitvoering van een publieke taak. Een dergelijk orgaan kan op het niveau van de uitvoeringsorganisatie een belangrijke bijdrage leveren aan het controleren van de verrichtingen van het bestuur en/of de directie. In de zorg- en welzijnssector is de Raad van Toezicht al langere tijd een bekend fenomeen. Inmiddels zijn ze ook geïntroduceerd bij een aantal zelfstandige bestuursorganen: de Informatie Beheergroep (IBG), het Kadaster, de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en Staatsbosbeheer. In de praktijk blijkt dat er vragen rijzen over de precieze functie van de Raden van Toezicht: zijn zij organen van het uitvoeringsorgaan zelf of houden zij toezicht namens de minister? Daarnaast is niet altijd duidelijk hoe de Raad van Toezicht zich verhoudt tot de andere organen binnen een uitvoeringsorganisatie, zoals het bestuur en de directie.

Andere instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan interne organisatieverbetering zijn kwaliteitsinstrumenten die de procedures binnen een organisatie borgen (zoals de ISO-normen) of die vanuit verschillende perspectieven het functioneren van een organisatie in kaart te brengen en verbeteren (zoals het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit). Tevens kan het instrument van de visitaties worden genoemd, waarbij zelfevaluaties van het functioneren van een organisatie worden onderworpen aan de kritische blik van een aantal buitenstaanders. Gewezen kan worden op het stelsel van visitaties in het hoger onderwijs,

waar instellingen worden bezocht door vakgenoten van andere instellingen. Een ander voorbeeld is de visitatiecommissie voor de centrale wetgevingsdirecties bij de ministeries.

### **Niveau van toezicht**

De commissie signaleert een ontwikkeling, waarbij het verticale toezicht in toenemende mate wordt georganiseerd op het niveau van systemen en processen. Het toezicht richt zich in zo'n benadering niet langer of niet uitsluitend op eindproducten of op het resultaat van de uitvoering, maar op de systemen en processen waarbinnen deze producten en resultaten tot stand komen. Vaak zal het bij die systemen dan mede gaan om de controle op de aanwezigheid en werking van de hierboven beschreven (kwaliteits)instrumenten. De onder toezicht staande organisaties dragen zo zelf de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun eigen producten of resultaten binnen de gestelde kaders. Het toezicht stimuleert dat die kwaliteit op een bepaald niveau blijft. Uiteraard kan het wel zo zijn, dat in bepaalde situaties onderzoeken en controles ter plaatse of in individuele gevallen nodig blijven. Gedacht kan worden aan inspectiebezoeken bij geconstateerde misstanden of vermoedens daarvan. Kwaliteitssystemen zijn niet primair bedoeld als controle-instrument, maar zijn vooral gericht op de verbetering van de kwaliteit van een organisatie. Ze zullen daarom vanuit het perspectief van toezicht ook niet altijd per definitie tot voldoende scherpte leiden. Het verrichten van onderzoeken en controles ter plaatse kan dan zorgen voor een externe druk op het interne systeem.

### **De "zachte kant" van het toezicht**

Naast de formele aspecten van een toezichtarrangement (formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, structuur en procedures) zijn de informele en 'zachte' kanten van het toezicht van essentieel belang voor een adequate werking van een toezichtarrangement. Hierbij doelt de commissie in het bijzonder op onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming. Deze zaken spelen een cruciale rol in de relaties en interacties tussen toezichthouder en onder toezicht staande en zijn om die reden in belangrijke mate bepalend voor de vraag of een toezichtarrangement in de praktijk functioneert zoals is beoogd.

### **Personeelsbeleid en toezicht als professie**

Gezien de rollen van een toezichthouder en het spanningsveld waarin hij moet opereren, kan toezicht houden naar de mening van de commissie gezien worden als een vak dat eigen eisen stelt aan kennis, vaardigheden en houding. Het onderscheidende karakter van het vak van toezichthouder betekent dat een actief en bewust personeelsbeleid belangrijk is, temeer daar gezaghebbend en adequaat toezicht vraagt om voldoende en actuele deskundigheid bij de toezichthouder en deze deskundigheid in de huidige arbeidsmarkt op onderdelen schaars (en dus duur) kan zijn.

## **3.7 Algemene uitkomsten zelfevaluaties**

Eén van de hoofdtaken van de commissie was het toetsen van de departementale zelf-evaluaties van toezichtarrangementen. Over de toetsingen heeft de commissie gerapporteerd aan de betrokken bewindspersonen. De commissie komt tot de volgende bevindingen:

1. In het algemeen kan gesteld worden dat het toezicht formeel goed is geregeld. In een aantal zelfevaluaties bleek niet aan alle onderdelen van de checklist van de commissie-

Holtslag aandacht te zijn besteed. Over het algemeen zijn deze onduidelijkheden in de interviews weggenomen.

2. De commissie heeft een grote diversiteit van toezichtarrangementen aangetroffen. Voor wat betreft het object van het toezicht heeft de commissie in de zelfevaluaties vier van de hierboven onderscheiden hoofdvormen aangetroffen: interbestuurlijk toezicht (toezicht op mede-overheden of organisaties waarbij mede-overheden een belangrijke rol spelen), toezicht op publieke beleidssectoren, aspecttoezicht op de naleving van wet- en regelgeving en toezicht op zelfstandige uitvoeringsorganisaties.
3. Alle in de zelfevaluaties betrokken toezichthouders vielen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Wel heeft de commissie grote verschillen aangetroffen in de positionering van het toezicht binnen het ministerie, variërend van positionering onder de secretaris-generaal tot positionering onder een directeur. Tevens werd geconstateerd dat de mate waarin het beleid en het toezicht van elkaar waren gescheiden sterk uiteenliep. Dit gold ook voor de regeling van de inhoudelijke onafhankelijkheid van de toezichthouders. De verschillen tussen de arrangementen konden niet altijd verklaard worden uit de regeling van de bestuurlijke verhoudingen.
4. De werking van een toezichtarrangement is niet alleen afhankelijk van de formele regeling. Factoren als de onderlinge verhoudingen, de houding en vaardigheden van toezichthouders blijken evenzeer bepalend te zijn voor de werking.
5. De commissie komt tot de conclusie dat de betrokkenheid van belanghebbenden in veel gevallen niet is vormgegeven. Wel ziet de commissie initiatieven om aan dit punt meer aandacht te schenken.
6. De commissie is van mening dat de gekozen aanpak van zelfevaluaties gevolgd door een externe toetsing een duidelijke meerwaarde heeft. De externe toetsing heeft belangrijke aanvullende inzichten opgeleverd, met name als het gaat om de werking van een toezichtarrangement en de factoren die daarvoor bepalend zijn.
7. Bij de gekozen aanpak moeten wel de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste biedt een opzet waarin de aanmelding van toezichtarrangementen door ministeries geschiedt op basis van vrijwilligheid niet de garantie dat de op dat moment belangrijkste toezichtarrangementen worden aangemeld. Ten tweede zijn er in de huidige aanpak nog geen voorzieningen getroffen om de uitkomsten van de toetsing van de zelfevaluaties ook voor buitenstaanders kenbaar te maken. Evenmin is er de verplichting voor ministeries om aan te geven wat zij met deze uitkomsten zullen gaan doen.

Ten aanzien van de checklist van de commissie-Holtslag komt de commissie tot de volgende bevindingen:

1. De checklist biedt een goed handvat om de formele regeling van een toezichtarrangement in kaart te brengen en brengt hiaten in de formele regeling aan het licht. Vaak gaat het dan om weeffouten in de bestuurlijke verhoudingen, die vervolgens hun doorwerking hebben in het toezicht.
2. De commissie komt -mede op basis van de uitkomsten van de toetsingsgesprekken- tot de conclusie dat de checklist onvoldoende aandacht schenkt aan de vraag naar de werking van het toezichtarrangement in de praktijk en naar de factoren die naast de formele regeling bepalend zijn voor de werking. Het gaat dan meer specifiek om: de onderlinge verhoudingen en communicatie, de houding en vaardigheden van de toezichthouder en de rol van belanghebbenden bij het toezicht. De commissie zal over de aanvulling van de checklist in hoofdstuk vier een aanbeveling formuleren.



#### 4.1 Visie op toezicht

In deze paragraaf presenteert de commissie haar visie op het toezicht. De visie zal in de komende paragrafen nader worden uitgewerkt en ingevuld.

De commissie is geregeld de stelling tegengekomen dat de minister ergens voor verantwoordelijk is, omdat hij daarover in het parlement kan worden aangesproken. De commissie wijst echter op het onderscheid tussen ministeriële verantwoordelijkheid en politieke aanspreekbaarheid. De minister kan op alles door het parlement worden aangesproken, maar is daarmee niet per definitie overal verantwoordelijk voor. De minister moet op alle vragen van het parlement antwoorden, maar kan bij die beantwoording ook aangeven dat iets niet tot zijn verantwoordelijkheid behoort. De commissie acht het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de grenzen van de verantwoordelijkheid van een minister voor het toezicht. Bovendien moet hierover helder naar binnen en buiten toe worden gecommuniceerd en moeten deze grenzen, juist in de relatie tot het parlement en de politieke aanspreekbaarheid, goed worden bewaakt.

De ministeriële verantwoordelijkheid omvat naar de mening van de commissie altijd een verantwoordelijkheid op systeemniveau. Hierbij gaat het om de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de toezichthouder. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van zijn totale verantwoordelijkheid voor beleid, uitvoering en toezicht. Vanuit zijn verantwoordelijkheid op systeemniveau dient de minister te beschikken over een algemene aanwijzingsbevoegdheid en een bevoegdheid bij taakverwaarlozing. De algemene aanwijzingsbevoegdheid moet waar mogelijk worden genormeerd (bijvoorbeeld in verband met de belangen van de cliënten).

De mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid verder gaat dan een systeemverantwoordelijkheid hangt af van de vraag wat de beste condities zijn om de doelstellingen van een systeem te realiseren. Soms is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid juist gewenst (bijvoorbeeld om beslissingen uit de (partij) politieke sfeer te houden).

Toezicht is enerzijds een instrument ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds is toezicht een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector. Deze laatste functie krijgt niet altijd de vereiste aandacht. Toezicht moet een bijdrage leveren aan de realisering van de maatschappelijk effecten die met de taakuitvoering van de onder toezicht staanden worden beoogd. Bovendien is toezicht niet alleen een instrument om te controleren, maar ook om te leren.

De commissie is van mening dat het toezicht altijd gezien moet worden als onderdeel van het besturingsmodel, waarvan ook sturing, beheersing en verantwoording deel uitmaken. De invulling van dit besturingsmodel moet aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van het terrein waarop de besturing en het toezicht betrekking hebben. Niet de toezichthouders zelf, maar de beleidskaders van de minister en de wet- en regelgeving bepalen waarop toezicht wordt

gehouden. Bovendien dienen de bestuurlijke verhoudingen in de sector waarop de besturing betrekking heeft helder te zijn en moet het toezicht hierbij aansluiten.

Bij toezicht draait het volgens de commissie in essentie om gezag en vertrouwen. De onder toezicht staanden en belanghebbenden moeten erop kunnen vertrouwen dat het toezicht objectief en deskundig wordt uitgeoefend. Transparantie in de werkwijze en onafhankelijkheid in de oordeelsvorming zijn van groot belang voor het vertrouwen dat in het toezicht wordt gesteld.

Geredeneerd vanuit onafhankelijkheid en transparantie pleit de commissie voor de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht en is de commissie van mening dat toezicht moet worden uitgeoefend zonder directe beïnvloeding door een minister. Om de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht alsmede de onafhankelijkheid van het toezicht optimaal te waarborgen pleit de commissie voor een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. Als uitgangspunt neemt de commissie dat het toezicht extern wordt gesitueerd, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Dit uitgangspunt geldt niet voor het toezicht op individuele zelfstandige bestuursorganen en andere individuele uitvoeringsorganisaties met publieke taken. Anders kan er namelijk onevenredigheid ontstaan tussen de omvang van de toezichtorganisatie en de onder toezicht staande organisatie. Bij externe verzelfstandiging van het toezicht heeft de ministeriële verantwoordelijkheid geen betrekking meer op specifieke en individuele beslissingen en handelingen van de toezichthouder. Bovendien draagt de minister geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van (geaggregeerde) rapportages of jaarverslagen van de toezichthouder. Wanneer niet aan de randvoorwaarden voor externe verzelfstandiging is voldaan, dient het toezicht onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te blijven en moet er binnen het ministerie sprake zijn van een functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht op een zo hoog mogelijk niveau, bij voorkeur direct onder de secretaris-generaal. Ook bij interne positionering van het toezicht dient ernaar gestreefd te worden zoveel mogelijk te voldoen aan waarborgen van onafhankelijkheid en transparantie en de eisen die gelden voor extern verzelfstandigd toezicht.

Toezicht moet worden gezien als een onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. De commissie is van mening dat de belanghebbenden en gebruikers van de onder toezicht staande organisatie of sector een rol moeten krijgen in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en effectiviteit van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. De commissie meent bovendien dat het verticale toezicht zich, waar mogelijk, moet beperken tot het meta-niveau, waarbij dat toezicht alleen is gericht op het functioneren van de horizontale en interne instrumenten. Een belangrijk uitgangspunt is dat het verticale toezicht proportioneel dient te zijn ten opzichte van de publieke verantwoording en de interne controle van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. Bovendien moeten de interne controle, de horizontale publieke verantwoording en het verticale toezicht in hun onderlinge samenhang sluitend zijn. Horizontale verantwoordings- en kwaliteitsinstrumenten dienen een verplicht onderdeel te zijn van het toezicht. De horizontale verantwoording kan bij de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen echter nooit volledig in de plaats komen van het verticale toezicht door of vanwege de minister.

Naast de formele kanten van een toezichtarrangement dient er nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de zachte kanten van het toezicht, zoals de wijze van communiceren, de onderlinge verhoudingen, respect en vertrouwen. Deze zijn in belangrijke mate bepalend

voor de wijze waarop een toezichtarrangement in de praktijk functioneert. Toezicht moet bovendien worden gezien als een vak dat eigen eisen stelt aan kennis, vaardigheden en houding. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een personeelsbeleid dat hieraan actief aandacht besteed.

## **4.2                    Grenzen aan toezicht**

Toezicht lijkt de laatste tijd soms wel het toverwoord wanneer zich problemen voordoen die betrekking hebben op zaken waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Meer of beter toezicht wordt gepresenteerd als de oplossing voor de meest uiteenlopende problemen. Gaat er iets niet goed in de uitvoering, dan dient het toezicht te worden aangescherpt of verbeterd. Bestaat het idee dat een uitvoeringsorganisatie haar beslissingsruimte teveel oprekt of hiervan niet op de juiste manier gebruik maakt, dan moet dat leiden tot aanpassingen in het toezicht. Uiteraard onderschrijft de commissie het belang van goed toezicht, maar tegelijkertijd wil zij waken voor overspannen verwachtingen. Toezicht kent zijn grenzen. De belangrijkste is misschien wel dat toezicht niet het enige mechanisme is dat een rol speelt in de brede publieke verantwoording door overheidsinstellingen. In de vorige paragraaf werd hieraan reeds aandacht geschonken.

Zoals in het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" al is aangegeven vraagt goed toezicht om duidelijke bestuurlijke verhoudingen. Met toezicht kunnen onduidelijkheden in de bestuurlijke verhoudingen niet worden weggenomen. Hooguit kunnen door goede persoonlijke verhoudingen binnen een toezichtarrangement de onduidelijkheden in de bestuurlijke verhoudingen ondervangen worden. Dit moet echter nooit het uitgangspunt zijn bij de inrichting van toezichtarrangementen.

Door toezicht kunnen evenmin onduidelijkheden in het beleid worden weggenomen. Toezicht als zodanig biedt ook geen oplossing voor beleid dat niet of moeilijk uitvoerbaar is. Wel kan het toezicht signaleren dat het beleid onduidelijkheden bevat of in de uitvoering tot problemen leidt, waardoor wijzigingen in het beleid doorgevoerd kunnen worden.

In tal van sectoren kenmerken de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen zich door een toenemende snelheid, complexiteit, onvoorspelbaarheid en onderlinge verbondenheid. Dit stelt niet alleen hoge eisen aan het beleid en de wet- en regelgeving waarop toezicht wordt gehouden en de deskundigheid die noodzakelijk is voor gezaghebbend en adequaat toezicht, het betekent ook dat de kennis en het inzicht soms tekort zullen schieten om volledig of adequaat toezicht te kunnen houden. Gezien de toegenomen complexiteit en onvoorspelbaarheid is het een fictie om te veronderstellen dat altijd en overal voldoende deskundigheid en inzicht beschikbaar is om zinvol en gezaghebbend toezicht te houden.

De snelheid van veranderingen en de toenemende onderlinge verbondenheid en interactie betekenen ook dat er telkens voldoende ruimte moet zijn om te beoordelen of eerder gemaakte keuzen over de inrichting, positionering, scheidslijnen en taakopdracht van toezichtarrangementen nog in voldoende mate aansluiten bij de ontwikkelingen die zich voordoen in de organisaties en sectoren waarop toezicht wordt gehouden. Gezien de voortdurende en snelle veranderingen mag de bestaande inrichting en invulling van het toezicht niet als constante factor worden gezien.

Door de toenemende internationalisering van het bedrijfsleven en het openbaar bestuur en

de grensoverschrijdende effecten van de ontwikkelingen in de ICT zal het toezicht dat op nationaal niveau wordt ingesteld in toenemende mate tegen de grenzen van haar mogelijkheden aanlopen. De nieuwe mogelijkheden van ICT, de mondialisering van het bedrijfsleven en het toenemende aantal maatschappelijke vraagstukken met internationale dimensies betekenen dat telkens weer opnieuw een realistische beoordeling moet plaatsvinden van hetgeen door een nationale toezichthouder daadwerkelijk aan toezicht onderworpen kan worden en van de mate waarin op z'n minst goede afstemming of samenwerking met toezichthouders in andere landen noodzakelijk is.

### **4.3 Bewuste en scherpe keuzes**

De huidige aandacht voor toezicht mag niet leiden tot een ondoordachte toename, stapeling of aanscherping van toezichtarrangementen. Telkens zal opnieuw beoordeeld moeten worden of de oplossing van problemen daadwerkelijk in toezicht gevonden kan worden. Het moet gaan om bewuste keuzes op basis van eerlijke analyses van problemen, waarin ook zaken als de bestuurlijke verhoudingen en het beleid worden meegenomen. Anders valt te vrezen dat de huidige aandacht voor toezicht zal leiden tot een onnodige toename van de toezichtlast, waardoor het over enige tijd eerder een probleem dan een oplossing is geworden.

Tevens dient in bestaande situaties en bij de instelling en inrichting van nieuwe toezichtarrangementen nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de afstemming met reeds bestaande toezichtarrangementen en de instrumenten die daarbij worden ingezet. Voorkomen moet worden dat nieuwe toezichtarrangementen wat betreft hun taakopdracht overlap gaan vertonen met reeds bestaande. Wanneer nieuwe toezichthouders zich op deelaspecten richten op organisaties die ook te maken hebben met andere toezichthouders, dienen de instrumenten, activiteiten en informatievragen naar inhoud en inzet op elkaar te worden afgestemd. Overlap tussen de taakopdrachten van bestaande toezichthouders dienen zoveel mogelijk te worden weggenomen. Bij overlap tussen de rechtsstelsels waarop toezichthouders toezien, moeten voorzieningen worden getroffen om hiermee in de praktijk zo doelmatig mogelijk om te gaan.

#### *Advies:*

De commissie beveelt aan om de huidige toezichtarrangementen op een passend moment door te lichten op de vraag op welke plaatsen er overlap of juist witte vlekken bestaan. Daarnaast dient voor toezichthouders de plicht te worden gecreëerd tot onderlinge afstemming.<sup>12</sup>

#### *Advies:*

Bij overlap tussen rechtsstelsels pleit de commissie voor een één-loketbenadering. Toezichthouders moeten in deze situaties de plicht en het recht krijgen om gezamenlijk de betrokken rechtsstelsels toe te passen op één concreet geval met één beschikking en één bezwaar- en beroepsprocedure. De betrokken toezichthouders krijgen hierbij de ruimte om zelf tot concrete afspraken te komen over de praktische taakverdeling

12 Een voorbeeld van een initiatief in die richting kan worden aangetroffen in de financiële sector, waar De Nederlandsche Bank, de Stichting Toezicht Effectenverkeer en de Verzekeringskamer hun werkzaamheden afstemmen in een door de minister van Financiën geëntameerde Raad van Financiële Toezichthouders. Zie hiervoor de nota Toezicht Financiële Sector van het ministerie van Financiën (april 1999).

#### **4.4                   Perspectief van toezicht**

Toezicht is een belangrijk 'instrument' ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. Door het houden van toezicht kan de minister toezien op de naleving van wet- en regelgeving, de werking van het stelsel en de uitvoering van het beleid waarvoor hij verantwoordelijk is. Om zijn verantwoordelijk waar te kunnen maken, moet de minister beschikken over de informatie die hij nodig heeft om het beleid en de uitvoering te kunnen sturen en zich hierover in het parlement te verantwoorden. Deze informatie kan de minister voor een belangrijk deel krijgen vanuit het toezicht dat hij instelt. Toezicht is vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijk instrument om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken en zich daarover richting het parlement te kunnen verantwoorden.

Toezicht dient echter niet alleen ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar is ook een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit. Vanuit dit perspectief moet het toezicht bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke effecten die worden beoogd met de taakuitvoering van de onder toezicht staande organisaties of sectoren. Deze laatste functie krijgt niet altijd de vereiste aandacht. Goed toezicht bevordert dat de maatschappelijke effectiviteit van het beleid, de kwaliteit van de uitvoering alsmede de bescherming van de publieke belangen die daarbij in het geding zijn, zo groot mogelijk zijn.

Deze twee perspectieven vormen naar de mening van de commissie niet per definitie een tegenstelling. Het zijn vooral twee verschillende brillen waarmee naar het toezicht gekeken kan worden. Twee uitgangspunten die elkaar versterken. Ook de minister is gebaat bij een grote maatschappelijke effectiviteit van de organisaties of sectoren waarop hij toezicht houdt. In concrete situaties kunnen de twee perspectieven echter tot spanningen leiden, met name wanneer het beleid van de minister onvoldoende aansluit bij de wensen van belanghebbenden of actuele ontwikkelingen. Deze situatie kan ten koste gaan van de maatschappelijke effecten die uiteindelijk met het beleid worden beoogd. Voor het toezicht kan daarmee een spanningveld ontstaan tussen enerzijds het 'toestaan' van afwijkingen van beleid omwille van de maatschappelijke effectiviteit en anderzijds het handhaven van het beleid zoals dat door de minister is vastgesteld.

Tegelijkertijd moet bedacht worden dat niet alleen het toezicht een rol speelt in het verantwoordingsproces. Overheidsinstellingen hebben in toenemende mate behoefte om zich zelf te verantwoorden tegenover gebruikers en belanghebbenden. Ook zullen zij er steeds naar streven dat de interne controle op de kwaliteit van het eigen handelen zodanig is, dat een toezichthouder niet meer in actie hoeft te komen. Binnen deze bredere publieke verantwoording moet de mate waarin en de wijze waarop toezicht wordt gehouden steeds zijn afgestemd op deze andere verantwoordingsmechanismen. Hierboven werd hier ook al op ingegaan.

#### **4.5                   Europese dimensie van het toezicht**

"Europa" heeft een grote invloed op de samenleving en op de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en daarmee ook op de toezichtfunctie.

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft onlangs het advies "De Europese dimensie van het toezicht" uitgebracht. De ICER besteedt in haar advies aandacht aan de juridische en bestuurlijke consequenties van het Europees recht voor decentrale

overheden, voor de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de onderlinge taakverdeling en coördinatie op rijksniveau. De ICER komt onder andere tot de volgende conclusies:

- Uit het onderzoek naar een aantal, sterk uiteenlopende beleidsterreinen kan niet in algemene zin worden afgeleid welke eisen de Europese regelgeving precies stelt aan de vormgeving en de inhoud van het toezicht. Wel kan een aantal aspecten worden onderscheiden, die ook raken aan het toezicht, die kunnen worden opgevat als verplichtingen voor de lidstaat en de organen daarvan. Het gaat om informatieverplichtingen, verplichtingen ten aanzien van samenwerking, verplichtingen ten aanzien van nationale controle en verplichtingen ten aanzien van sancties. Alleen de verplichtingen aan de nationale controle kunnen worden opgevat als directe eisen aan het toezicht.
- De "Europese dimensie van het toezicht" is geen onderwerp waarbij het eenvoudig is een consistente beleidslijn te onderkennen. Er is dan ook geen sprake van een integrale Europese toezichtvisie. Wel lijkt het denkbaar om zo'n kader te ontwikkelen. Dit zal echter van de lidstaten en de Commissie een permanente aandacht vragen die er op dit moment zeker niet is. Het advies van de ICER kan ertoe strekken dat in ieder geval in Nederland ten aanzien van dit onderwerp nieuwe activiteiten worden ontplooid.
- Er bestaat een spanning rond de aanspreekbaarheid van de lidstaat door de Europese Commissie. Deze aanspreekbaarheid betreft ook de handelingen van decentrale overheden, die soms over een eigen, autonome ruimte beschikken (gemeenten, provincies) en soms voor een gedeelte onttrokken zijn aan de volledige ministeriële verantwoordelijkheid (zelfstandige bestuursorganen). De ICER concludeert dat deze spanning primair dient te worden opgelost door een versterking van de kennis van het Europees recht op centraal en decentraal niveau en door decentrale overheden vroeg te betrekken bij de voorbereiding van Europees beleid. Daarnaast dient de centrale overheid over instrumenten als de aanwijzingsbevoegdheid en verhaals- of regresrecht te beschikken om decentrale overheden die nalaten (bepaalde) communautaire verplichtingen na te komen te kunnen sanctioneren. De ICER is terughoudend over verder reikende instrumenten zoals de intrabestuurlijke dwangsom, bestuursdwang en een taakverwaarlozingsregeling. Introductie van deze instrumenten kan pas worden overwogen wanneer blijkt dat andere instrumenten onvoldoende effect sorteren.
- De ICER beveelt het kabinet aan om de aandacht voor toezichtaspecten te vergroten, zowel in de voorbereidingsfase als in de fase na vaststelling van een besluit. Daartoe zou, om de bewustwording in de onderhandelingsfase te vergroten, een handleiding moeten worden opgesteld die als algemene instructie wordt meegegeven aan de onderhandelaars in Brussel. Ook zouden seminars en bijeenkomst georganiseerd moeten worden, waarbij alle betrokkenen worden uitgenodigd.

De commissie wil hier volstaan met de volgende opmerkingen. In meer algemene zin vindt de commissie dat bij de inrichting van het toezicht aandacht moeten worden geschonken aan de consequenties van het Europees recht voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de inhoud en methode van het toezicht, alsmede aan de positionering daarvan. Het Europees recht raakt immers soms op essentiële onderdelen aan de organisatie en de inrichting van het toezicht. Gewezen kan worden op de uit het Europees recht voortvloeiende eisen aan de feitelijke toezichtactiviteiten, waaraan bijvoorbeeld de Inspectie voor de Milieuhygiëne aan moet voldoen in haar dagelijkse werkzaamheden. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de opkomst van het toezicht op het niveau van de Europese instellingen zelf. Er is een noodzaak tot samenwerking en onderlinge afstemming met deze Europese toezichthouders.

Een ander aandachtspunt is de samenwerking tussen nationale toezichthouders. Door de voortgaande ontwikkeling naar een vrije Europese markt beperken onder toezicht staande organisaties hun activiteiten niet langer tot één lidstaat. Het verkeer van personen, goederen en kapitaal heeft in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter gekregen. Hoewel elke lidstaat uiteraard een eigen verantwoordelijkheid heeft voor het toezicht in eigen land, neemt de noodzaak tot samenwerking tussen de nationale toezichthouders daardoor toe. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de internationale samenwerking van de toezichthouders in de financiële sector en telecommunicatiesector en van de nationale mededingingsautoriteiten.

*Advies:*

Vanuit de Europese dimensie van toezicht worden eisen gesteld aan de inrichting van het toezichtarrangement en aan het functioneren van de toezichthouder. De commissie adviseert om bij de inrichting aan de volgende elementen structureel aandacht te besteden:

- Het toezicht dient te zijn aangepast aan de internationale ontwikkelingen, waartoe zeker de totstandkoming van nieuwe Europese regels behoort.
- Voorkomen moet worden dat het toezichtarrangement, bijvoorbeeld voor wat betreft het object van het toezicht en de toezichtmethode, teveel afwijkt van de arrangementen in andere landen.
- De toezichthouder dient een voortdurend zicht te hebben op de ontwikkelingen in andere landen en moet indien nodig de buitenlandse toezichthouders snel kunnen vinden.

#### **4.6 Toezichtaspecten van de commissie-Holtslag**

De commissie onderschrijft de algemene conclusie van de commissie-Holtslag dat er meer systematisch aandacht moet worden besteed aan de aspecten die deel uitmaken van toezichtarrangementen.

Tevens deelt de commissie de opvatting van de commissie-Holtslag dat de bestuurlijke verhoudingen helder en ondubbelzinnig moeten zijn en dat er een toezichtbeleid geformuleerd dient te worden. De commissie sluit zich ook aan bij het advies om de motieven van toezicht, de functie en het object alsmede de methodes van toezicht te expliciteren en vast te leggen en duidelijk de informatierelaties te bepalen.

In aanvulling op de aanbevelingen van de commissie-Holtslag vraagt de commissie aandacht voor de kritieke aspecten van toezicht, die in de volgende paragraaf aan de orde worden gesteld. In deze paragraaf worden meer richtinggevende uitspraken geformuleerd over de wijze waarop hieraan invulling moet worden gegeven.

#### **4.7 Richtinggevende uitspraken over kritieke aspecten**

##### **Toezicht en besturing**

De commissie is in lijn met de commissie-Holtslag en Government Governance van mening dat het toezicht in een sector afhankelijk moet zijn van de bestuurlijke verhoudingen die daarin gelden. Goed toezicht vraagt bovendien om duidelijke bestuurlijke verhoudingen.

Dit betekent dat in ieder geval geëxpliciteerd moet worden:

- Welke publieke doelstellingen en belangen in een sector in het geding zijn;

- Welke bevoegdheden de minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken;
- Welke andere actoren een rol hebben in de besturing in een sector en hoe de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen deze actoren is.

### **Relatie beleid, uitvoering en toezicht**

De commissie pleit voor de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Hierbij geldt wel dat het onderscheid in deze drie functies nooit helemaal volledig kan zijn. Zo vindt op de bestuurskern doorgaans ook de aansturing van de uitvoering en het toezicht (bijvoorbeeld in de vorm van een interfacefunctie) plaats.

Verder wijst de commissie er nadrukkelijk op dat naarmate de scheiding van functies verdergaand wordt doorgevoerd, ook de noodzaak tot onderlinge samenwerking en afstemming zal toenemen. Er zal dan behoefte ontstaan aan een nieuwe interface op de bestuurskern, die het functioneren van de toezichthouder in de gaten houdt.

### **Onafhankelijkheid en zelfstandigheid**

Objectief toezicht is ermee gediend dat het onafhankelijk kan worden uitgeoefend.

#### *1. Onafhankelijkheid ten opzichte van de minister*

Om de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht alsmede de onafhankelijkheid van het toezicht optimaal te waarborgen pleit de commissie voor een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. De commissie is van mening dat externe verzelfstandiging van het toezicht het uitgangspunt binnen het verzelfstandigingsbeleid van de regering moet gaan vormen. Dit uitgangspunt geldt niet voor het toezicht op individuele ZBO's of andere individuele uitvoeringsorganisaties.

Externe verzelfstandiging van het toezicht bevordert het vertrouwen in een onafhankelijke toepassing door de toezichthouder van de regels, zonder beïnvloeding door beleidsverantwoordelijken en politieke opportuniteit. Bovendien wordt bij externe verzelfstandiging transparanter wanneer de minister vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid wenst in te grijpen en welke overwegingen hij daarbij heeft. De commissie is tenslotte van mening dat een onafhankelijke terugkoppeling van de bevindingen uit de toezichtpraktijk bijdraagt aan de kwaliteit van het politieke debat en de bestuurlijke besluitvorming.

De commissie meent dat de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht geen aantasting betekent van het primaat van de politiek. Naar de mening van de commissie blijft de minister op systeemniveau verantwoordelijk voor het toezicht. Regelgeving, systeemrichting en benoemingen alsmede het functioneren van de toezichthouder blijven behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt slechts af voor individuele gevallen en expertmatige processen. De minister behoudt op systeemniveau de mogelijkheid om te interveniëren. Vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid dient de minister te beschikken over een algemene aanwijzingsbevoegdheid (waar mogelijke genormeerd) en een bevoegdheid bij taakverwaarlozing.

De commissie is wel van mening dat, alvorens wordt overgegaan tot daadwerkelijke externe verzelfstandiging, aan de volgende randvoorwaarden moet zijn voldaan:

- *De bestuurlijke verhoudingen maken externe verzelfstandiging niet onmogelijk*  
De commissie meent dat externe verzelfstandiging van het toezicht alleen kan plaatsvinden als de bestuurlijke verhoudingen dat ook toelaten. Externe verzelfstandiging van het (bestuurlijke) toezicht op medeoverheden (provincies en gemeenten) stuit bijvoorbeeld op staatsrechtelijke bezwaren (het toezicht op medeoverheden is een Kroonfunctie) en is derhalve uitgesloten.
- *De beleidskaders en wettelijke normen zijn in voldoende mate geëxpliciteerd*  
De commissie is van mening dat externe verzelfstandiging alleen aan de orde kan zijn als de beleidskaders en wettelijke normen in voldoende mate zijn geëxpliciteerd. Het vaststellen van de kaders en normen is naar de mening van de commissie geen onderdeel van het toezicht. De wetgever of -in het geval van delegatie van bevoegdheden door de wetgever- de Kroon of minister is hier verantwoordelijk voor en het gebeurt vanuit de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vanzelfsprekend is het zo dat de politiek geformuleerde normen in de praktijk altijd een zekere concretisering behoeven en in hun toepassing altijd een bepaalde beoordelingsruimte voor de toezichthouder moeten openlaten. Met het oog op de mogelijkheden tot politieke controle is het wenselijk dat deze discretionaire ruimte van een op stand geplaatste toezichthouder wel zoveel mogelijk wordt beperkt. Als sluitstuk van het systeem staat voor belanghebbenden, die in hun belang zijn geschaad uiteraard altijd de mogelijkheid open om een besluit aan te vechten bij de rechter. Dit leidt dan wel tot een verdergaande juridisering van de relatie tussen bestuur en burger.
- *Er zijn voldoende mogelijkheden voor de feedback van het toezicht naar het beleid*  
De commissie meent dat, alvorens wordt overgegaan tot het extern verzelfstandigen van een toezichthouder, voorzieningen getroffen moeten zijn die de feedback van toezicht naar beleid regelen. Daarbij dient in ieder geval aangegeven te zijn welke informatiestromen van beleid naar toezicht en vice versa nodig zijn om het proces van terugkoppeling goed te laten verlopen. Eerder werd al gewezen op de fricties die tussen de bestuurskern en de uitvoeringsorganisaties zijn ontstaan bij het verzelfstandigen van overheidsdiensten. Dit probleem moet niet bij de externe verzelfstandiging van het toezicht opnieuw gecreëerd worden.
- *De toezichtorganisatie of -taak is van voldoende omvang*  
Een meer praktische randvoorwaarde betreft de omvang van de toezichtorganisatie of -taak. Wanneer er sprake is van een zeer kleine toezichttaak of -organisatie is het in het algemeen niet doelmatig om tot externe verzelfstandiging over te gaan.

Wanneer het toezicht op afstand van de bestuurskern wordt geplaatst moet dit consequenties hebben voor de rol- en taakopvatting van het ministerie en voor de (formatieve) omvang en werkwijze van het departementale onderdeel waar het toezicht was ondergebracht. Bij een externe verzelfstandiging moeten deze consequenties worden benoemd en leiden tot aanpassingen in de sturings- en toezichtvisie en de werkwijze van het ministerie.

#### *Advies:*

Met uitzondering van het toezicht op individuele zelfstandige bestuursorganen of andere individuele zelfstandige rechtspersonen met publieke taken, gaat in het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet voor toezichthoudende taken als uitgangspunt gelden dat deze extern verzelfstandigd worden uitgeoefend, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.

## 2. *Onafhankelijkheid ten opzichte van de beleidsfunctie*

Wanneer niet aan de randvoorwaarden voor externe verzelfstandiging is voldaan, meent de commissie dat het toezicht onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid moet blijven en dat er binnen het ministerie sprake moet zijn van een functiescheiding tussen beleid en toezicht op een zo hoog mogelijk niveau, bij voorkeur direct onder de secretaris-generaal. Op deze manier kunnen de informatiestromen uit het beleid en het toezicht samenkomen op het hoogste niveau en daar worden afgewogen. Van deze hoofdlijn zou alleen gemotiveerd afgeweken moeten kunnen worden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat er bij kleinere toezicht-houders binnen een ministerie beheersmatige overwegingen bestaan om ze niet volledig los te maken van het beleid. Ook bij interne positionering van het toezicht dient ernaar gestreefd te worden zoveel mogelijk te voldoen aan waarborgen van onafhankelijkheid en transparantie en de eisen die gelden voor extern verzelfstandigd toezicht. Aanvullend op de positionering dienen ook andere waarborgen overwogen te worden om de onafhankelijkheid van een oezichthouder te waarborgen, zoals managementcontracten of ministeriële regelingen die regelen dat toezichtrapportages zonder wijzigingen door de minister worden toegezonden aan de Tweede Kamer.

### *Advies:*

Wanneer niet aan deze randvoorwaarden is voldaan, dient het toezicht binnen het ministerie te worden gepositioneerd. Hierbij moet binnen het ministerie een functiescheiding worden aangebracht tussen beleid, uitvoering en toezicht op een zo hoog mogelijk niveau. Ook bij interne positionering van het toezicht dient ernaar gestreefd te worden zoveel mogelijk te voldoen aan de waarborgen voor onafhankelijkheid en transparantie en de eisen die gelden voor extern verzelfstandigd toezicht.

## 3. *Onafhankelijkheid van het onder toezicht staande veld*

De commissie is van mening dat het van groot belang is om de onafhankelijkheid van een toezichthouder ten opzichte van het veld te bewaken. Daarbij realiseert zij zich dat het spanningsveld waar een toezichthouder in opereert nooit helemaal zal kunnen worden opgeheven. Wel is het zo, dat opleiding, training en intercollegiale toetsing de spanning hanteerbaar zullen kunnen maken. Ook een duidelijke toetsingsnormatiek en een voor een iedereen kenbare, transparante werkwijze zullen naar verwachting een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van die spanning.

### **Rol belanghebbenden en gebruikers**

De commissie vindt dat de belanghebbenden en gebruikers van een onder toezicht staande organisatie of sector een rol moeten krijgen in het totale maatschappelijke systeem van checks and balances. Hiertoe moeten horizontale instrumenten verplicht te worden gesteld. Deze instrumenten hebben een rol in de publieke verantwoording van overheidsorganisaties, maar ook in de bevordering van de effectiviteit en de kwaliteit van de resultaten. Afhankelijk van de specifieke situatie in een sector of een organisatie kan het gaan om verschillende typen instrumenten. De horizontale component kan bijvoorbeeld worden ingevuld in de vorm van gebruikersraden, raden van advies en diverse soorten extern georiënteerde kwaliteitsinstrumenten zoals kwaliteitshandvesten en klanttevredenheidsonderzoeken.

Hoewel de commissie nadrukkelijk aandacht vraagt voor de rol van belanghebbenden en gebruikers en de instrumenten die daaraan een bijdrage leveren, is zij van mening dat horizontale mechanismen nooit volledig in de plaats mogen komen van het verticale toezicht. Bij de uitvoering van publieke taken of de besteding van publieke middelen dient er altijd

een vorm van verticaal toezicht door of namens de minister te bestaan en een verantwoording van de minister aan het parlement.

De mate waarin en de wijze waarop het verticale toezicht wordt ingevuld, moet echter wel zijn afgestemd op de horizontale instrumenten binnen een organisatie of sector. Naarmate deze mechanismen meer en beter functioneren, moet het verticale toezicht afnemen. De verantwoordingssystematiek, bestaand uit het verticale toezicht en de horizontale mechanismen, moet als totaal systeem sluitend zijn.

*Advies:*

Bij de inrichting van nieuwe arrangementen wordt het gebruik van horizontale instrumenten (bijvoorbeeld een gebruikersraad) bevorderd. De commissie beveelt aan om dit te doen door ze verplicht te stellen indien ze de beoogde toegevoegde waarde hebben. Tevens adviseert de commissie om de bestaande toezichtarrangementen door te lichten op de aanwezigheid van horizontale instrumenten.

**Interne controle**

De commissie vindt dat het gebruik van een systeem of een instrument van interne controle en kwaliteitszorg voor uitvoeringsorganisaties verplicht moet worden gesteld. Daarbij kan worden gedacht aan het INK-model of een visitatiesysteem. Ook kan een verbetering van het instrumentarium binnen de P&C-cyclus worden overwogen. Er zou nader bezien moeten worden op welke plaatsen welke instrumenten van interne controle geïntroduceerd kunnen worden. Bij de invoering van dergelijke instrumenten moet aangegeven worden hoe ze de wijze waarop het toezicht vanuit het ministerie wordt ingericht en feitelijk wordt uitgevoerd beïnvloeden. Gelet op de bestuurlijke verhoudingen is deze aanbeveling niet gericht op gemeenten en provincies en op de organisaties die onder markttoezicht staan.

De commissie is van mening dat bij de vormgeving van een sturings- en toezichtrelatie tussen bestuurskern en zelfstandig bestuursorgaan nadrukkelijk de figuur van een Raad van Toezicht overwogen moet worden. De commissie is van mening, dat de Raad van Toezicht uitdrukkelijk gepositioneerd moet worden als *een orgaan van de onder toezicht staande organisatie*. Enerzijds betekent dit dat volstrekt helder moet zijn wat de rol van een Raad van Toezicht binnen een ZBO is en hoe de verhouding tot andere organen binnen het ZBO (zoals de Raad van Bestuur) moet worden gezien. Anderzijds moet het instellen van een Raad van Toezicht voor het ZBO ook een vertaling kennen in het toezicht dat wordt georganiseerd vanuit het verantwoordelijke ministerie. Voorkomen moet worden dat er doublures in het toezicht optreden.

*Advies:*

Het gebruik van een systeem of instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering wordt voor uitvoeringsorganisaties verplicht gesteld. Bij zelfstandige bestuursorganen worden Raden van Toezicht ingesteld indien deze de beoogde toegevoegde waarde hebben. Deze worden gepositioneerd als interne toezichthouder.

**Niveau van toezicht**

De commissie is van mening dat steeds duidelijk moet zijn in welke mate en op welk niveau de horizontale kwaliteits- en verantwoordingsmechanismen en de interne controle functioneren. Wanneer deze goed functioneren, dient het verticale toezicht zich meer op het meta-niveau te richten.

Met de Algemene Rekenkamer is de commissie van mening dat de minister, om zijn verantwoordelijkheid jegens het parlement waar te kunnen maken, wel een beeld moet hebben van de wijze waarop publieke taken worden uitgevoerd. De kwaliteit van de uitvoering van publieke taken alsmede de bescherming van publieke belangen daarbij is gediend bij een goed georganiseerd toezicht vanuit de minister. Dit toezicht hoeft wat de commissie betreft dan niet door de minister zelf te worden uitgeoefend.

*Advies:*

Het verticale toezicht is proportioneel aan de horizontale en interne instrumenten en wordt derhalve aangepast op de aanwezigheid en het niveau van functioneren daarvan. In beginsel beperkt het toezicht zich tot het meta-niveau, waarbij het toezicht alleen is gericht op het functioneren van de horizontale en interne instrumenten.

### **De zachte kant van het toezicht**

Naast de noodzaak om de formele aspecten van een toezichtarrangement goed te regelen en vast te leggen, moet er in het toezicht nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de zachte kanten van het toezicht. Hierbij gaat het in het bijzonder om goede onderlinge verhoudingen en wederzijds vertrouwen en respect zonder verlies aan de scherpte en distantie die nodig zijn voor een objectieve en onafhankelijke oordeelsvorming. Bij de inrichting, herinrichting of beoordeling van toezichtarrangementen moeten niet alleen de formele aspecten worden meegenomen, maar dienen ook de informele en personele aspecten de aandacht te krijgen. De zachte kanten en de vaardigheden en houding die noodzakelijk zijn op een toezichtarrangement goed te laten werken, dienen een belangrijke plaats in te nemen in het personeelsbeleid van toezichthouders en onder toezicht staanden.

### **Personeelsbeleid en toezicht als professie**

Om de kwaliteit van het toezicht te bevorderen moet een actief personeelsbeleid worden gevoerd, dat expliciteert welke kennis, vaardigheden en houding (competenties) nodig zijn om het vak van toezichthouder goed uit te oefenen en de ontwikkeling daarvan bij de medewerkers actief bevordert. Een personeelsbeleid dat ook aandacht besteedt aan de loopbaanontwikkeling en personele mobiliteit binnen en tussen toezichthouders. Tegelijkertijd is het juist voor het begrip van elkaars rollen en verantwoordelijkheden van belang dat er personele uitwisseling plaatsvindt tussen toezichthouders, onder toezicht staanden en beleidsmakers. De noodzaak van actuele en voldoende deskundigheid en huidige situatie op de arbeidsmarkt vragen bovendien om een actief en bewust werving- en selectiebeleid, maar ook om een gerichte inspanning om eenmaal geworven kwaliteit en deskundigheid vast te houden.

*Advies:*

De commissie beveelt aan om het voeren van een actief personeelsbeleid te bevorderen volgens de hierboven beschreven lijnen. Daarbij zouden in ieder geval de onderstaande elementen kunnen worden betrokken, die naar de mening van de commissie voor een goede uitoefening van het vak van toezichthouder van belang zijn:

- inlevend vermogen met behoud van zicht op de eigen positie en verantwoordelijkheid;
- goede communicatieve vaardigheden;
- vermogen goede onderlinge verhoudingen op te bouwen en tegelijkertijd op te treden wanneer dit noodzakelijk is;
- vertrouwen geven zonder scherpte te verliezen;

- open staan voor en flexibel kunnen inspelen op externe ontwikkelingen die relevant zijn voor de onder toezicht staande organisatie of sector.

Hoewel de benodigde deskundigheid soms kan betekenen dat medewerkers aangetrokken moeten worden uit de sectoren of organisaties waarop toezicht wordt gehouden, wil de commissie wel nadrukkelijk wijzen op de potentiële spanning die dat met zich kan brengen ten aanzien van de (feitelijke of) gepercipieerde onafhankelijkheid van het toezicht.

#### **4.8 Checklist**

Bij de zelfevaluaties van toezichtarrangementen is gebleken dat de checklist van de commissie Holtslag een nuttig instrument is om een aantal formele aspecten van het toezicht in kaart te brengen. Wel heeft de commissie ondervonden dat in de checklist twee belangrijke invalshoeken ontbreken, namelijk de zachte kanten van het toezicht (de onderlinge verhoudingen en communicatie, de houding en vaardigheden van de toezichthouder) en de rol van belanghebbenden bij het toezicht. Om meer zicht te krijgen op de daadwerkelijke werking van een toezichtarrangement en de goede werking daarvan te bevorderen, zijn deze twee invalshoeken van wezenlijk belang.

##### *Advies:*

De commissie adviseert om de checklist van de commissie Holtslag uit te breiden met de kritieke aspecten van toezicht die door de commissie zijn onderscheiden. In het bijzonder gaat het dan om de onderlinge verhoudingen en communicatie, de houding en vaardigheden van de toezichthouder en de rol van belanghebbenden en gebruikers. Tevens adviseert de commissie om in de checklist tot meer richtinggevende uitspraken te komen in overeenstemming met de adviezen die hieromtrent door de commissie zijn geformuleerd.



### 5.1 Vervolgstappen

In het Regeerakkoord heeft het kabinet een kaderstellende visie op toezicht in het vooruitzicht gesteld. Hopelijk kan dit advies zowel voor wat betreft de analyse, de visie als de concrete adviezen van de commissie een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming daarvan.

De commissie heeft een visie op toezicht geïntroduceerd, die afwijkt van het staande kabinetsbeleid voor verzelfstandiging van overheidstaken. Daar waar het beleid van het kabinet nu nog uitgaat van het adagium "geen verzelfstandiging, tenzij", gaat de commissie voor wat betreft het toezicht uit van het omgekeerde: "verzelfstandiging, mits". Het belang dat moet worden gehecht aan onafhankelijkheid van het toezicht vormt voor de commissie een rechtvaardiging van deze keuze. De commissie hoopt dat haar visie een brede discussie over de positionering en gewenste onafhankelijkheid van toezichthouders uitlokt, waaraan zowel ministeries, toezichthouders, onder toezicht staande organisaties, belanghebbenden als de wetenschap deelnemen.

De commissie beveelt het kabinet aan om na uitbreiding en aanpassing van de checklist het gebruik daarvan bij de beoordeling van bestaande en de instelling van nieuwe toezichtarrangementen verplicht te stellen. De commissie vindt de checklist een zeer nuttig instrument om de formele regeling van het toezicht in kaart te brengen. De door de commissie gekozen werkwijze -zelfevaluatie door het ministerie met een daarop volgende toetsing en rapportage door externen- is daarbij zeer geschikt gebleken als toetsingsinstrument.

De commissie beveelt aan om het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing over twee jaar te herhalen. De commissie vindt dit mede van belang in het licht van het meerjarig onderzoeksprogramma van de Algemene Rekenkamer gericht op de verantwoording en het toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). De commissie pleit ervoor om het traject te laten plaatsvinden onder regie van het ministerie van BZK. Tevens is de commissie van mening dat BZK hierbij over de mogelijkheid dient te beschikken om de keuze van toezichtarrangementen mede te bepalen. Bovendien is het verstandig om voorzieningen te treffen die ertoe leiden dat voor buitenstaanders duidelijk wordt op welke wijze een ministerie of toezichthouder met de resultaten van de toetsing omgaat.

### 5.2 Gebruik van aanbevelingen

De commissie denkt dat het verstandig is om de richtinggevende uitspraken in dit advies en de vertaling daarvan in de checklist eerst enige tijd in de praktijk toe te passen, alvorens over te gaan tot verdere codificatie ervan. Denkbaar is dat een aantal aanbevelingen op enig moment kan worden omgezet in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De commissie denkt dan vooral aan het uitgangspunt van zelfstandigheid van het toezicht en de voorwaarden die daarbij gelden. De adviezen op dit punt zouden onderdeel kunnen gaan uitmaken van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen.

## BIJLAGE 1 OVERZICHT VAN ZELFEVALUATIES

---

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
toezicht op de politiekorpsen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Inspectie Lokale en Provinciale Financiën (IFLO)

Ministerie van Defensie  
toezicht op de Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht (SZVK)

Ministerie van Economische Zaken  
Staatstoezicht op de Mijnen

Ministerie van Justitie  
toezicht op de reclassering

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
toezicht op Staatsbosbeheer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen  
Onderwijsinspectie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
toezicht op de sociale werkvoorziening

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Inspectie voor de Gezondheidszorg

## BIJLAGE 2 DEELNEMERSLIJST EXPERTMEETING TOEZICHT OP 19 APRIL 2000

---

### **Voorzitter:**

De burgemeester van Den Haag  
de heer drs. W.J. Deetman

### **Deelnemers:**

De plv. secretaris-generaal van het ministerie van Verkeer en Waterstaat  
mevrouw mr. T.J. van Beek

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten  
de heer mr. R.P. Broeders

De voorzitter van de Consumentenbond  
de heer W. Etty

De secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken  
de heer mr. L.A. Geelhoed

Lid van de Algemene Rekenkamer  
de heer mr. dr. A.J.E. Havermans

Universiteit van Utrecht  
de heer prof. dr. B. Hessel

De directeur-generaal Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
de heer drs. J.W. Holtslag

De aankomend Inspecteur-Generaal voor de Gezondheidszorg (per 1 juni 2000)  
de heer prof. dr. J.H. Kingma

De directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit  
de heer mr. A.W. Kist

De secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
de heer drs. W.J. Kuijken

De algemeen directeur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers  
de heer drs. E.F. Stoové

Boer & Croon Management Consultants  
de heer prof. drs. E. van Thijn

Universiteit van Utrecht  
de heer prof. dr. R.J. In 't Veld

De voorzitter van het bestuur van de Stichting Verzekeringskamer  
de heer dr. A.J. Vermaat

De plv. voorzitter van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen  
de heer P.M.F. Visser

## **BIJLAGE 3 WETTELIJKE EN BELEIDSKADERS**

Het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" behandelt in de bijlagen een aantal wettelijke kaders en beleidskaders die voor het toezichtvraagstuk van belang zijn. Het gaat om het kabinetsstandpunt inspecties, de rapporten van de commissies Griffioen en Pennekamp over specifieke uitkeringen, de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen, de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, het rapport "Zicht op toezicht" van de commissie-Visser en het rapport "Toezicht op uitvoering publieke taken" van de Algemene Rekenkamer. Daarnaast geeft het rapport een korte opsomming van departementale en interdepartementale activiteiten. De commissie beperkt zich hieronder tot een korte samenvatting van "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" en de ontwikkelingen die zich na het verschijnen daarvan hebben voorgedaan.

### **Beleidskaders**

#### *"De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund"*

Op 24 november 1998 bood de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" van de commissie-Holtslag en de kabinetsreactie daarop aan de Tweede Kamer aan. De commissie-Holtslag gaat in haar rapport in op de toezichtfunctie, met name in de gevallen waarin de uitvoering of het toezicht daarop op afstand van de verantwoordelijke minister is geplaatst. Zoals de titel al aangeeft benadert de commissie het toezicht vooral vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De centrale vraag van de commissie-Holtslag was: hoe kan het toezicht zodanig worden ingericht, dat een goede ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstaat? De commissie is tot de conclusie gekomen dat er meer systematisch aandacht moet worden geschonken aan de aspecten die deel uitmaken van toezichtarrangementen.

De commissie-Holtslag heeft daartoe een handreiking opgesteld in de vorm van een checklist, die onder andere aandacht vraagt voor het expliciteren van de motieven van toezicht, het object van toezicht en de positionering van het toezicht. Daarnaast vormen het expliciteren van de bestuurlijke verhoudingen en het formuleren van een toezichtbeleid belangrijke onderdelen van de checklist. Voor goed toezicht zijn heldere bestuurlijke verhoudingen nodig.

De commissie-Holtslag geeft aan dat de verantwoordelijkheid van de minister zich beperkt tot de bevoegdheden die hem zijn toegekend. Bij volledige verantwoordelijkheid beschikt de minister over de bevoegdheid om langs de hiërarchische lijnen van zijn ministerie het toezicht in te richten en te sturen (hoewel dit bij inspecties gecompliceerder kan liggen). Het decentralisatie- en privatiseringsbeleid heeft ervoor gezorgd dat de minister niet meer in alle gevallen volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering van een taak of het toezicht daarop. Juist in die situaties zijn de bestuurlijke risico's voor de minister het grootst. De commissie heeft zich in de analyse daarom geconcentreerd op de gevallen, waarin de verantwoordelijkheid van de minister is beperkt. De commissie-Holtslag beveelt aan om de bestuurlijke verhoudingen en de te onderscheiden bevoegdheden duidelijk te expliciteren.

De commissie wijst voorts op het belang van toezichtbeleid. Het is belangrijk dat de minister aangeeft wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld en welke risico's aan het voorgestelde toezicht verbonden zijn. De commissie-Holtslag vindt het belangrijk dat het toezichtbeleid wordt gepresenteerd aan de Tweede Kamer, zodat deze zich een afgewogen oordeel kan vormen over de gemaakte keuzen. Een goed toezichtbeleid vormt zo niet alleen een randvoorwaarde voor goed werkend toezicht, maar levert ook een belangrijke bijdrage aan de transparantie van het besluitvormingsproces over het toezicht.

#### *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)*

Een andere belangwekkende ontwikkeling, die samenhangt met de behoefte aan meer transparantie en een betere verantwoording, is ingezet met de nota "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording"<sup>13</sup>. De minister van Financiën heeft deze nota op 19 mei 1999 namens de regering aan de Tweede Kamer aangeboden.

De essentie van "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" is dat beleid, prestaties en geld in hun onderlinge relatie gepresenteerd moeten worden, met het oog op een integrale en betere verantwoording op het niveau van prestaties. De nota bevat voorstellen om de toegankelijkheid van informatie en de tijdigheid van begrotings- en verantwoordingsstukken te verbeteren. De structuur, inhoud en presentatie van de begroting en verantwoording van de ministeries zullen daartoe worden aangepast. Alle financiële gegevens (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten) die samenhangen met het realiseren van beleidsdoelstellingen zullen tezamen worden gepresenteerd op één beleidsartikel. Naast financiële gegevens worden de beleidsdoelstellingen en (voorzover mogelijk) de prestatiegegevens opgenomen. Nieuw is ook het opnemen van een paragraaf die per beleidsartikel een toelichting bevat op de factoren die het realiseren van de beleidsdoelstellingen het meest kunnen beïnvloeden.

De meer integrale verantwoording over beleid, prestaties en geld wordt tot uitdrukking gebracht in een departementaal jaarverslag. Als sluitstuk op de departementale jaarverslagen verschijnt er een Financieel Jaarverslag van het Rijk, met gegevens op een meer geaggregeerd niveau. De invoering van deze volledig vernieuwde begrotingssystematiek wordt voorzien voor 2002.

#### *Nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid*

De parlementaire behandeling van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer leverde een breed debat op tussen Kamer en regering, waarbij het overheidsoptreden ten tijde van de ramp in al zijn facetten aan de orde kwam. Door vrijwel alle woordvoerders in de Kamer werd verzocht om de rol, de positie en het functioneren van bestuur en overheid, in het bijzonder de rijksdienst, opnieuw grondig te doordenken en te bezien waar verbeteringen mogelijk zijn. De door de Tweede Kamer aangeduide onderwerpen -de ministeriële verantwoordelijkheid, de organisatie en het functioneren van de rijksdienst en het handelen van ambtenaren- zijn nader uitgewerkt in een nota die op 17 september 1999 door de minister van BZK namens de regering werd aangeboden aan de Tweede Kamer.

In de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid"<sup>14</sup> staat de vraag centraal of de rijksoverheid -gegeven een aantal belangrijke ontwikkelingen in de samenleving- zodanig is ingericht en toegerust dat ze de haar opgedragen publieke taak ook in de toekomst naar behoren kan

13 Tweede Kamer, 1998-1999, 26573, nrs. 1-2

14 Tweede Kamer, 1999-2000, 26806, nrs. 1-2

vervullen en daarover ten volle politiek verantwoording kan afleggen. De nota bevat in de eerste plaats een beschrijving van de inhoud en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarna schetst de nota veranderingen in de samenleving die van invloed zijn op het functioneren van de overheid, de veranderingen die de overheid onder invloed daarvan ondergaat, alsmede de spanningen die deze veranderingen teweeg kunnen brengen in het functioneren van de overheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. Tot slot schetst de nota een aantal oplossingsrichtingen en wordt een overzicht gegeven van reeds lopende initiatieven die ertoe strekken het functioneren van de rijksdienst in den brede en het afleggen van verantwoording daarover te verbeteren. Daarbij zijn ook de ontwikkelingen rond de toezicht- en inspectiefunctie vermeld.

*Rapport "Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing"*

Op grond van een daartoe strekkende passage in het Regeerakkoord 1998 heeft de minister van Justitie bij brief van 15 december 1999 (TK 1999-2000, 26955, nr 1) het standpunt van het kabinet inzake de bijzondere opsporingsdiensten aan de Tweede Kamer aangeboden. Aan het kabinetsstandpunt lag het rapport "Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing" van 26 november 1999 ten grondslag.

In het rapport wordt een 'bijzondere opsporingsdienst' gedefinieerd als een handhavingdienst die rechtstreeks onder het beheer van een departement van algemeen bestuur ressorteert en die geheel of in elk geval gedeeltelijk belast is met opsporingstaken binnen het kader van het algemene strafrechtelijke vervolgingsregime. Veel bijzondere opsporingsdiensten zijn tevens inspectiedienst. Het merendeel van die inspectiediensten richt zich op een meer bestuurlijke aanpak van het taakgebied waarbij toezicht in eerste instantie wordt gevolgd door een eventuele bestuurlijke correctie. Het gebruik van het strafrecht (opsporing) vindt pas plaats als ultimum remedium indien andere (bestuurlijke) wegen niet effectief zijn gebleken.

Er zijn bijzondere opsporingsdiensten die in het domein van de handhaving van de ordeningswetgeving nagenoeg met uitsluiting van andere mogelijkheden vanuit de strafrechtelijke invalshoek opereren. De strafrechtelijke invalshoek wordt vooral zichtbaar bij meer ernstige delictvormen (misdrijven), waarbij in de regel het onderzoek door de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) wordt uitgevoerd. Het handhavingsperspectief richt zich vooral op de opsporingstaak. Vaak is daarbij een samenloop van commune delicten met strafbepalingen van de bijzondere wetten. Vanzelfsprekend voeren bijzondere opsporingsdiensten hun taken uit onder het gezag van het openbaar ministerie, waarbij de minister van Justitie als verantwoordelijke voor de nationale en internationale rechtshandhaving een belangrijke rol heeft.

Het kabinet vindt dat het in het domein van de handhaving van de beleidsinstrumentele wet- en regelgeving schort aan de vereiste transparantie. Met het oog op reductie van de complexiteit alsmede ter versterking van de samenhang in de rechtshandhaving is een duidelijker markering van de opsporing zoals die toevalt aan vier bijzondere opsporingsdiensten (respectievelijk voor de sectoren financiën/economie, landbouw, milieu en sociale zekerheid) geboden.

Gelet op de (nieuwe) taak en functie zoals die toevalt aan de vier bijzondere opsporingsdiensten 'nieuwe stijl' vindt het kabinet het noodzakelijk om de positie als opsporingsorgaan nadrukkelijk in de wet te verankeren. Er komt een Wet Bijzondere Opsporingsdiensten. Na

de inwerkingtreding van deze wetgeving en en de daarop toegesneden nieuwe organisatie wordt artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering zo aangepast dat de opsporingsambtenaar werkzaam bij zo'n type bijzondere opsporingsdienst zijn opsporingsbevoegdheid, gelijk de politieambtenaar, aan dat artikel ontleent.

Het kabinet stelt voor om in organisatorische zin een duidelijker onderscheid te maken tussen enerzijds (echte) bijzondere opsporingsdiensten primair gericht op de strafrechtelijke rechtshandhaving en anderzijds inspecties primair gericht op de bestuurlijke rechtshandhaving met een beperkte opsporingsbevoegdheid als ultimum remedium. Dit betekent dat in die organisaties waarin inspectie en opsporing verweven zijn, een duidelijk onderscheid tussen die beide elementen moet worden gemaakt.

#### *Government Governance*

Met het rapport Corporate Governance van de commissie-Peters uit het najaar van 1996 is een belangrijke impuls gegeven aan het governance-denken in Nederland. In dit rapport ligt de nadruk vooral op de verantwoordelijkheden binnen een vennootschapsstructuur, de Raad van commissarissen, de Algemene vergadering van Aandeelhouders en de Raad van Bestuur. Het ministerie van Financiën heeft begin 2000 het gedachtegoed van de commissie-Peters voor de overheid vertaald in het concept van de government governance.<sup>15</sup> Met deze term wordt bedoeld op het waarborgen van de onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden van een overheidsorganisatie. Het doel hiervan is het op een efficiënte en effectieve wijze realiseren van beleidsdoelstellingen en het daarvoor op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Centraal staat de gedachte dat de activiteiten op het gebied van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden onderling in balans moeten zijn en bovendien dienen aan te sluiten bij de doelstellingen in een sector en de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid en het belang dat wordt gehecht aan transparantie en de daarbij horende heldere verantwoording sluit het gedachtegoed van government governance nauw aan bij het rapport "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund", bij VBTB en bij de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.

#### *Onderzoeken Algemene Rekenkamer*

In het rapport "Toezicht op uitvoering publieke taken"<sup>16</sup> heeft de Algemene Rekenkamer de door haar eerder gepubliceerde rapporten over toezicht onderworpen aan een systematische analyse. Deze analyse is uitgemond in een samenhangend beoordelingskader voor toezicht, waarin het concept van de gesloten toezichtketen centraal staat. Verder schetst de Rekenkamer een beeld van de aard en context van de in de onderzoeken aangetroffen tekortkomingen.

De Rekenkamer pleit niet voor een uniformering van het toezicht, maar stelt dat het toezicht moet worden toegesneden op de verantwoordelijkheid die de minister draagt. Die zal van sector tot sector kunnen verschillen: van geringe eisen aan inning, beheer en besteding van publiek geld tot een uitgebreide regelstelling. Van een beperkte wettelijke taak tot een veel omvattende wettelijke taak. Volgens de Rekenkamer behoren in verantwoording en toezicht echter altijd bepaalde vertrekpunten en normen in acht genomen te worden. Hoe het stelsel

15 Het ministerie van Financiën heeft voor de doorlichting van organisaties op basis van het government governance concept op 5 januari 2000 een "Handleiding Government Governance" uitgebracht.

16 Tweede Kamer, 1997-1998, 25956, nr. 1

ook wordt vormgegeven, bij inning, beheer en/of besteding van publieke gelden zal daarover altijd verantwoording afgelegd moeten worden, in het bijzonder ook over de naleving van de door de minister gestelde eisen (de rechtmatigheidvraag) en zal de minister zich daarover ook een oordeel moeten vormen.

Dit beoordelingskader voor toezicht vormt de basis voor een meerjarig onderzoeksprogramma, waaruit recent het rapport "Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak" is voortgevloeid. De Rekenkamer hanteert in dit onderzoek als uitgangspunt dat het financieel beheer bij rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) net als bij het rijk ordelijk en controleerbaar moet zijn, omdat het in beide gevallen gaat om publiek geld. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek zijn:

- Het rijk heeft – na de operatie Comptabel Bestel – de rechtmatigheid en het financieel beheer behoorlijk op orde, waardoor de rijksfinanciën aanzienlijk beter beheersbaar zijn geworden.
- Bij de op afstand van de overheid functionerende organisaties valt nog veel te verbeteren als het gaat om de verantwoording over de rechtmatigheid en om de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer.
- De toezichtketen behoeft bij veel ministeries nog verbetering. Hoewel voor belangrijke sectoren een toezichtvisie ontwikkeld is, zijn er ministeries waarbij dit nog gebeuren moet. De oordeelsvorming van de meeste ministers is een zwakke schakel in de keten. Alleen voor de sector sociale zekerheid en de Pensioen- en Uitkeringsraad is voor de rechtmatigheid sprake van een gesloten toezichtketen.
- De Rekenkamer roept de regering en RWT's op samen te werken aan structurele acties, om zodoende te bewerkstelligen dat er in 2005 'redelijke zekerheid' bestaat over de rechtmatigheid en het financieel beheer bij genoemde organisaties. Ze gaat er daarbij vanuit dat een gedifferentieerd normenstelsel noodzakelijk is om recht te doen aan de verdeling van verantwoordelijkheid tussen instelling en minister.

## **Wet- en regelgeving**

### *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*

In de ondoorzichtigheid van het organisatierecht voor de zelfstandige onderdelen van het centrale openbaar bestuur en de door de Algemene Rekenkamer in bepaalde gevallen geconstateerde gebreken in toezicht- en sturingsmogelijkheden van ministers ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen zag de Tweede Kamer aanleiding de regering te verzoeken algemene wettelijke regels voor zelfstandige bestuursorganen tot stand te brengen.

In september 2000 heeft de regering in reactie op dat verzoek een voorstel van wet Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aan de Tweede Kamer voorgelegd. De doelstellingen van de wet kunnen worden samengevat onder de noemers harmonisatie van het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen en regeling van het primaat van de politiek en daarmee van de ministeriële verantwoordelijkheid. De wet bevat bepalingen ten aanzien van onder andere de definitie, rechtsvorm en inrichting van zelfstandige bestuursorganen, benoeming, bezoldiging en ontslag van bestuurders, de rechtspositie van het personeel, een inlichtingenrecht voor de minister, jaarlijkse verslaglegging en periodieke evaluatie. Tevens kent de Kaderwet een aantal regels ten aanzien van het toezicht en de controle op zelfstandige bestuursorganen en de daarbij horende instrumenten.

### *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*

De Algemene wet bestuursrecht raakt in ieder geval op drie plaatsen aan het toezicht. In de eerste plaats bevat de wet een aantal bepalingen over toezichthouders. De Awb verstaat in artikel 5.11 onder toezichthouder: "een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift". Uit deze definitie kan worden afgeleid dat de Awb zich niet richt op toezichthoudende bestuursorganen, maar op de natuurlijke personen aan wie toezichthoudende bevoegdheden zijn toegekend. Omdat aan de toezichthouder soms ingrijpende bevoegdheden toekomen, die de burger direct kunnen raken, bevat de Awb een aantal eisen aan het optreden van een toezichthouder. Tevens bevat de wet bepalingen die regelen welke bevoegdheden aan de toezichthouder toekomen, zoals het betreden van plaatsen en de mogelijkheid om inlichtingen te vorderen.

In de tweede plaats bevat titel 10.2 van de Awb enkele vormen van toezicht op bestuursorganen. Het gaat om het goedkeuringsrecht, het vernietigingsrecht, het schorsingsrecht en de verklaring van geen bezwaar. De wet regelt daarbij niet welke besluiten aan welke vorm van toezicht onderworpen zouden moeten zijn (dit wordt steeds geregeld in bijzondere wetgeving), maar wel de wijze waarop de toezichtvormen geregeld moeten worden en de wijze waarop deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend. In beginsel strekt de toezichttitel van de Awb zich uit over alle toezichtrelaties binnen het bestuur.

Tenslotte zijn door toezichthouders genomen besluiten in de zin van de Awb vatbaar voor bezwaar en beroep.

### *Bijzondere wetgeving*

Voor de volledigheid vermelden wij dat de formele regeling van het toezicht voor een belangrijk gedeelte is terug te vinden in bijzondere wetgeving. De materiële, beleidsmatige invulling van het toezichtarrangement zal daarentegen vaak terug te vinden zijn in beleidsnota's of andere documenten.