

Het gezicht van toezicht

Aanbevelingen tot vermindering
van de toezichtlast

Leden van de Commissie-Stevens:

Prof. dr. L.G.M. Stevens - voorzitter

H.O. van den Berg

Drs. A. de Jong MBA

H. van Houten

P.E.P. Kwekkeboom-Janse

J.J. Meerman

Mr. I. van Rijn

maart 2006

Inhoudsopgave

Deel A:	<i>Beknopte aanbevelingen</i>	5
	Aanleiding	7
	Beknopte aanbevelingen	8
Deel B:	<i>Het gezicht van toezicht</i>	11
	Auteurs:	
	Prof. dr. L.G.M. Stevens en mr. M.P.L. Adriaansen	
	1. Inleiding	13
	2. Toezicht	15
	3. Visie op toezicht	17
	4. Functie van toezicht	18
	5. Kaderstellende visie	21
	5.1 Kabinetstandpunt	21
	5.2 Fundamentele principes	22
	5.3 Praktische uitgangspunten	23
	6. Relaties bij toezicht	25
	7. Open normen	27
	8. Intern en extern toezicht	30
	9. Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund	33
	10. Initiatieven	36
	10.1 Handhaving is geen doel op zichzelf	36
	10.2 Integraal toezicht	37
	10.3 Samenwerking	38
	10.4 Samenwerken	40
	10.5 Horizontalisering	43
	10.6 Bruikbare rechtsorde	43
	10.7 Klachtenbehandeling	47
	10.8 IG-beraad	49
	10.9 Motie-Aptroot c.s.: één toezichthouder	49
	10.10 Commissievoorstel: Kamer van Toezicht	50
	11. Financiële positie toezichthouders	52
	12. Conclusies en aanbevelingen	52
Deel C:	<i>Gespreksverslagen</i>	59
	<i>Mr. R. van der Helm, AID</i>	61
	'Als er vijf maal een controleur langskomt, dan is daarvoor een aanleiding.'	

<i>Mr. J.M.H.M. Hermans, FIOD-ECD</i>	67
'Het publiceren van onze resultaten helpt.'	
<i>Mr. P. Kalbfleisch, NMa</i>	71
'De NMa werkt aan het terugdringen van de regeldruk.'	
<i>Mr. A.W. Kist, AFM</i>	76
'De marktplaats Nederland heeft belang bij goed toezicht.'	
<i>Drs. A.M.W. Kleinmeulman, VWA</i>	81
'Inspecties zijn ingehuurd om non-events te organiseren.'	
<i>Dr. J.M. Linthorst, UWV</i>	86
'Uiteindelijk is alles uitvoerbaar.'	
<i>Mr. R.J.J.M. Pans, VNG</i>	90
'Er komt veel leed van het Binnenhof.'	
<i>Dr. J.J.M. Uijlenbroek, Arbeidsinspectie</i>	95
'Beste werkgever, ga nu zelf eens nadenken!'	
<i>Mr. G. Wolters, VROM-Inspectie</i>	101
'Moet het bedrijfsleven last hebben van de organisatie van de overheid? Lijkt me niet.'	
Deel D: <i>Verslag symposium 16 februari 2006</i>	105
Toezichthouder en ondernemer: vriend of vijand?	107
Rapporteur: A.S.G. Kamminga	
Geraadpleegde literatuur	118
Colofon	121

Deel A:

Beknopte aanbevelingen

Aanbevelingen

Aanleiding

Ingrijpende veranderingen in de maatschappij hebben toezicht een meer prominente rol binnen de overheid en in de media gegeven. Door de tragische voorvallen in Enschede en Volendam, die in elke publicatie lijken terug te komen, is het toezicht meer expliciet op de agenda komen te staan. Handhaving en afrekening met de gedoogcultuur zijn onwankelbare bestuursvoornemens geworden. Oplossingen werden gezocht in nieuwe en aanvullende regelgeving. Hierdoor zijn burgers en ondernemers vervolgens in een regelnet verstrikt geraakt. Burgers en ondernemers wensen transparantie in de werkwijze van de toezichthouders te zien en vinden dat zij verantwoording moeten afleggen over de door hun behaalde toezichtresultaten. Tegelijkertijd klagen dezelfde personen in andere gevallen of hoedanigheden over onwenselijke regeldruk, bureaucratische bemoeizucht en schadelijke profileringszucht van inspecties.

De overheid gaat er op veel terreinen van uit dat burgers te weinig eigen verantwoordelijkheid kunnen of willen dragen. Hierdoor ontstaat met name bij personen met een creatieve, ondernemende, instelling al snel het gevoel dat ze als kleine kinderen worden behandeld. Met name ondernemers voelen zich te weinig erkend in hun verantwoordelijkheidsbesef en te zeer ingewezen in een net van regelgeving. Te weinig wordt beseft dat veel regels slechts schijnveiligheid oproepen. Meer regels en toezichthouders maken de samenleving niet per definitie risicoloos. Een samenleving zonder risico is een utopie. De overheid moet zich daarom kritischer en terughoudender opstellen in wat zij regelt en hoe zij dat regelt. Het is niet mogelijk, en zelfs naar alle waarschijnlijkheid niet wenselijk, om altijd alle verantwoordelijkheden van de burgers en ondernemingen over te nemen.

Het Ondernemersklankbord Regeldruk is de strijd aangegaan met wet- en regelgeving die leidt voor overbodige obstakels voor ondernemers. De regelproductie is evenwel de resultante van een complex proces waarbij de niet alleen de overheid, maar ook brancheorganisaties en ondernemingen zelf betrokken zijn. Niet alleen de wet- en regelgeving is oorzaak van de regeldruk, maar ook het functioneren van de toezichthouders is verantwoordelijk voor de door de ondernemers beleefde regeldruk. In de media wordt daarover publiekelijk geklaagd. De commissie-Stevens

neemt deze klachten serieus, maar heeft gemeend in dit rapport ook de visie en probleembenadering van de toezichthouders te moeten belichten, dit om een meer evenwichtig beeld te kunnen schetsen. Daartoe is in de periode december 2005 tot en met februari 2006 een tiental gesprekken gevoerd. De gespreksverslagen die op grond van de gesprekken tot stand zijn gekomen, zijn bij deze publicatie bijgevoegd (onderdeel C). Informatie opgedaan in de gevoerde gesprekken, stukken van (ambtelijke-) commissies en overige literatuur hebben de Commissie geïnspireerd bij het tot stand brengen van dit rapport 'Het gezicht van toezicht'.

Het zal duidelijk zijn dat het daarin besloten dilemma tussen maximale toezichtgaranties en efficiënte bedrijfsvoering door de toezichtgenietende ook in dit rapport niet zal kunnen worden opgelost. Maar wel is de Commissie van mening dat verbetering van de communicatie tussen toezichthouder en 'toezichtgenieter' een sleutel tot een meer optimaal toezicht en verbetering van de naleving kan bieden. In die zin levert de informatie die uit de gesprekken is voortgekomen, zinvolle en creatieve aanzetten tot verbetering. Bij vele toezichthouders worden immers goede ideeën bedacht en uitgevoerd.

Beknopte aanbevelingen

Alles overziend vinden er goede initiatieven plaats binnen toezichtorganen en tussen toezichtorganen onderling. Ze zijn eveneens veelal intern gericht en zullen daardoor zelden het nieuws halen. De gewenste samenwerking met de ondertoezichtgestelden vindt in sommige gevallen reeds daadwerkelijk plaats en in andere gevallen zijn er vruchtbare samenwerkingsmodellen ontwikkeld.

De Commissie heeft met het rapport 'Het gezicht van toezicht' geen wetenschappelijke pretenties. Zij heeft slechts onderzocht wat de oorzaak is van het bij de ondernemers levende ongenoegen over de toezichtslast. Zij wilde daarom ook meer inzicht krijgen in de feitelijke toezichtssituatie, in de beeldvorming zoals die bij de toezichthouders en ondernemers over en weer bestaat, in heersende verwachtingspatronen en in toezichtdilemma's. Ze heeft op basis van haar observaties een tiental beleidsaanbevelingen geformuleerd die beogen de toelichtslast te verminderen zonder afbreuk te doen aan het nut en de noodzaak van het toezicht. De beknopte aanbevelingen worden hierna gegeven. Een inhoudelijke onderbouwing en toelichting is opgenomen in onderdeel B van dit rapport.

Aanbeveling 1

Vorm een Kamer van Toezicht. Deze Kamer behartigt het gemeenschappelijke externe belang van de toezichthouders, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering.

Aanbeveling 2

Richt een toezichtstelsel in met een front-office voor de ondernemer en de burger. Daarnaast dient een basisadministratiesysteem ingevoerd te worden waarin de verschillende toezichthouders gegevens kunnen plaatsen en uitlezen, tenzij de aard van de gegevens en de toezichthoudersrelatie dit niet wenselijk maakt.

Aanbeveling 3

De kennis op het gebied van de naleving dient blijvend te worden gedeeld met andere toezichthouders, bij voorkeur in de vorm van een structureel overleg.

Aanbeveling 4

Breng meer flexibiliteit in de vormen van afhandeling door middel van het bestuursrecht en het aansprakelijkheidsrecht. Wettelijke normen moeten zodanig kunnen worden geformuleerd dat de uitvoering soepel op de maatschappelijke veranderingen kan inspelen (rotonde-regelgeving).

Aanbeveling 5

Samenwerking is geen doel op zich. Samenwerking mag slechts plaatsvinden als de toezichtlast daardoor daalt. Dit kan door een geografische samenwerking of een samenwerking per object worden geëffectueerd. Indien de toezichtlast niet daalt, dient samenwerking niet plaats te vinden.

Aanbeveling 6

Neem los van de incidenten de tijd om te komen tot een doordacht systeem van toezicht. Incidenten moeten niet de regel bepalen. De samenleving is niet risicoloos en kan ook niet volledig risicoloos worden gemaakt. Draag dit besef uit. Ook het parlement moet zich daarvan nadrukkelijker bewust zijn.

Aanbeveling 7

Maak werk van het wegwerken van overbodige juridische barrières en verschillen tussen toezichthouders in bevoegdheden en sanctiearsenaal.

Aanbeveling 8

Ga als toezichthouder zoveel als mogelijk de dialoog aan met de ondertoezichtgestelden over het waarom van de normen en geef indien mogelijk de normen in samenspraak met de ondertoezichtgestelden concrete vorm.

Aanbeveling 9

Gebruik meer open normen om meer recht te doen aan het doel en de strekking van een norm. Indien een uitwerking naar middelvoorschriften noodzakelijk is, doe dit dan op een wijze waarbij de ondernemers betrokken zijn.

Aanbeveling 10

Zet een meetinstrument op waarbij zowel de objectieve als de subjectieve toezichtlast wordt gemeten. Ontwikkel hiervoor indicatoren en criteria, verricht een nulmeting en verricht daarna periodiek een aanvullende meting om te zien in hoeverre de activiteiten die de toezichthouders uitvoeren een daadwerkelijke daling van de feitelijke en ervaren toezichtlast bewerkstelligen.

Deel B:

Het gezicht van toezicht

Commissie
 **Stevens**

Auteurs:
Prof. dr. L.G.M. Stevens
Mr. M.P.L. Adriaansen

Het gezicht van toezicht

1. Inleiding

In het *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten* stelt het kabinet dat de overheid zich de afgelopen jaren te veel als probleemoplosser heeft opgesteld.¹ Voor alle grote en kleine problemen van de steeds complexer wordende samenleving werd het kabinet geacht een oplossing aan te leveren. Het heeft zich die rol overigens zonder al te grote terughoudendheid laten aanleunen. Voorts heeft de individualisering in en de pluriformiteit van de samenleving tot gevolg gehad dat in de regelgeving steeds meer maatwerk moest worden geleverd. Geflexibiliseerde regelgeving met keuzearrangementen die alle maatschappelijke groepen moest bedienen, ging gepaard met een toenemende regeldichtheid. Dit werkte in veel gevallen contraproductief. Tegelijkertijd werd de overheid opgeschrikt door een aantal stevige incidenten waarbij toezicht gefaald leek te hebben en geconstateerd moest worden dat het bestaande instrumentarium niet effectief was geweest. Oplossingen werden gezocht in nieuwe en/of aanvullende regelgeving. De burgers en ondernemers zijn vervolgens in dit regelnet verstrikt geraakt. Per saldo is de bewegingsruimte daardoor steeds verder ingeperkt.

De overheid gaat er op veel terreinen van uit dat ondernemers (of meer in het algemeen gesproken: de burgers) te weinig eigen verantwoordelijkheid kunnen of willen dragen. Hierdoor ontstaat met name bij ondernemers met een creatieve, ondernemende, instelling al snel het gevoel dat ze als kleine kinderen worden behandeld. De maakbaarheidsfilosofie van de overheid geeft het ondernemers- en burgerinitiatief structureel te weinig ruimte. De daaruit voortvloeiende top/down-benadering is er steeds op de gericht de maatschappelijke activiteiten via sturende, flankerende, conditionerende, of faciliterende regels in te passen in het masterplan van de technocratische beleidsmakers. De legitimatie daarvoor ligt besloten in het paternalistische uitgangspunt dat de overheid zorg dient te dragen voor het algemeen belang, wat dat ook precies moge

*Te veel 'top-down'-
benadering*

1 Zie ondermeer het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten met brief van 9 april 2004 van de ministers van Financiën en Economische Zaken ter aanbieding van het kabinetsplan "Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten", aangeboden aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr. 1.

zijn. Dat uitgangspunt is begrijpelijk. Ook is onomstreden dat het de primaire verantwoordelijkheid van de overheid is om te waken over maatschappelijke belangen, zoals de veiligheid en volksgezondheid. De beleidsdiscussie gaat evenwel om de maatvoering. Meer regels en toezichthouders maken niet per definitie de samenleving risicoloos.² Een samenleving zonder risico is een utopie. De overheid moet zich daarom kritischer en terughoudender opstellen in wat zij regelt en hoe zij dat regelt. Het is niet mogelijk, en zelfs naar alle waarschijnlijkheid niet wenselijk, om altijd alle verantwoordelijkheden over te nemen. Dit lijkt thans op vele fronten wel plaats te vinden en is simpelweg onmogelijk.

Het Ondernemersklankbord Regeldruk (hierna: de commissie-Stevens, ofwel kortweg: de Commissie) is de strijd aangegaan met wet- en regelgeving die overbodige obstakels opwerpt voor ondernemende

*Genuanceerde
beeldvorming
gewenst*

personen.³ Regels leggen veelal beperkingen op. Vele zijn nuttig, sommige zijn onzinning. De regelproductie is evenwel de resultante van een complex maatschappelijk proces. De bulk van de regelgeving komt evenwel van de overheid.

Maar ook brancheverenigingen en ondernemingen plegen daaraan een bijdrage te leveren. De regeldruk van de overheid is niet alleen toe te schrijven aan de wetgever. Ook de uitvoerder en de toezichthouder zijn daarvoor verantwoordelijk. Met name de wijze van toezicht speelt vele ondernemers parten. In de media wordt daarover ook publiekelijk geklaagd. De commissie-Stevens neemt deze klachten serieus, maar heeft gemeend in dit rapport ook de zijde van de toezichthouders te moeten belichten. Dit om een meer evenwichtig beeld van de situatie te krijgen en om op die wijze een solide basis te leggen voor een proces tot vermindering van de toezichtlasten. Daartoe is in de periode december 2005 tot en

2 Andersson Elffers Felix heeft in 2005 onderzoek verricht naar de aantallen toezichthouders. Op deze lijst komen 41 handhavingsorganisaties voor. Een aantal daarvan valt in de praktijk uiteen in een kerstboom aan toezichthouders.

3 De Commissie-Stevens is in november 2004 door minister Zalm van Financiën en staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken voor de duur van twee jaar geïnstalleerd. De Commissie geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het kabinet rondom administratieve lasten. Ze rondt de werkzaamheden af met een eindrapport in december 2006.

met februari 2006 een tiental gesprekken gevoerd.⁴ De Commissie is de gesprekspartners erkentelijk voor de openheid die zij in de gesprekken betoonden bij vragen over de dagelijkse toezichtpraktijk en de onderwerpen van toezicht waar zij mee bezig zijn. De gespreksverslagen die op grond van de gesprekken tot stand zijn gekomen, zijn bij deze publicatie bijgevoegd (onderdeel C). Informatie opgedaan in de gesprekken, stukken van (ambtelijke-) commissies en overige literatuur hebben de Commissie geïnspireerd bij het tot stand brengen van dit rapport. Er is namelijk reeds veel geschreven en bedacht om te komen tot een grotere mate van naleving en een betere vorm van handhaving met een minimum aan regelgeving.

Het zal duidelijk zijn dat het daarin besloten dilemma tussen maximale toezichtgaranties en efficiënte bedrijfsvoering door de toezichtgenietende ook in dit rapport niet zal kunnen worden opgelost. Maar wel is de Commissie van mening dat verbetering van de communicatie tussen toezichthouder en 'toezichtgenieter' een sleutel tot een meer optimaal

Verbetering communicatie

toezicht en verbetering van de naleving kan bieden. In die zin levert de informatie die uit de gesprekken is voortgekomen, zinvolle en creatieve aanzetten tot verbetering. Bij vele toezichthouders zijn en worden immers goede ideeën bedacht en uitgevoerd. Er moet alleen nog meer over de schuttingen van het eigen tuintje worden heengekeken en lering worden getrokken uit elkaars ervaringen.

2. Toezicht

De maatschappij heeft de laatste jaren ingrijpende veranderingen ondergaan. Internationalisering, de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie, veranderde verhoudingen tussen publiek en privaat domein en versterkte aandacht voor de kwaliteit van uitvoering zijn daarvan oorzaken. Op grond hiervan heeft het toezicht een meer prominente rol binnen de overheid en in de media gekregen. Door de tragische voorvallen in Enschede en Volendam, die in elke publicatie lijken terug te komen, is het toezicht meer expliciet op de agenda komen te staan. Handhaving en afrekening met de gedoogcultuur zijn onwankelbare bestuursvoornemens geworden. Ook de burger, de ondernemer en de journalist hamert op dit aambeeld. Zij wensen transparantie in de werkwijze

4 De gesprekken hebben plaatsgevonden met de AFM, de AID, de Algemene Rekenkamer, de Arbeidsinspectie, de FIOD-ECD, de NMa, de VNG, de VROM-Inspectie, de VWA en de UWV.

van de toezichthouders te zien en vragen om verantwoording over de door hun behaalde toezichtresultaten. Tegelijkertijd klagen dezelfde personen in andere gevallen of hoedanigheden over onwenselijke regeldruk, bureaucratische bemoeizucht en schadelijke profileringszucht van de verschillende inspecties. Deze veranderde context stelt zware eisen aan het toezicht. Het maakt de toezichtdiscussie daarom tot een interessant onderwerp. Uiteindelijk is iedereen gebaat bij naleving van normen.

De objecten en subjecten van toezicht zijn zeer divers en daarmee ook de toezichthouders en de verschillende wet- en regelgevers. Het toezicht

Diversiteit in toezicht

kan betrekking hebben op de burgers, de ondernemers, de medeoverheden en de andere bestuursorganen. Het toezicht kan betrekking hebben op het gebruik van vergunningen, kwaliteit

van producten, zorg voor dieren en het beschermen van werknemers, enzovoorts. De motieven van toezicht zijn daarom eveneens zeer divers. Ook het nut en de noodzaak van toezicht mag niet worden onderschat. Sommige markten behoren tot de meest kapitalistische, hetgeen het geval is voor de financieel-economische sector. De noodzaak om op dit soort markten te komen tot een adequate vorm van toezicht, mag niet worden onderschat. Het realiseren van zowel beleidseconomische als juridische doelstellingen in deze kapitalistische sector is sterk afhankelijk van de wijze waarop de toezichthouder zijn activiteiten uitvoert. De ondertoezichtgestelde (toezichtgenieter) is namelijk geconcentreerd op het verdienen van geld. Op andere markten vereist de spanning tussen het economisch belang van de ondernemer en de omvang van het maatschappelijke risico dat de ondernemersactiviteiten oproepen, een permanent en effectief beschermend toezicht.

Het kabinet heeft zich geconformeerd aan het volgende begrip van "toezicht". De definitie is afkomstig van de Algemene Rekenkamer. Toezicht is *"het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak*

Begrip 'toezicht'

voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."

'Handhaving' is in deze context het door middel van interventie doen naleven van (bestuursrechtelijke) voorschriften.⁵ In de financiële marktsector wordt een ruim toezichtbegrip gehanteerd. Het

5 L.J.J. Rogier, Nalevingstoezicht, Den Haag: Sdu 2002, p. 11.

betreft zowel het toezien op de stabiliteit van de financiële instellingen, zoals het reserve- en risicobeheer, als de omgang van instellingen met elkaar en met consumenten gericht op transparantie en voorlichting. Dit leidt tot een samenspel tussen de betrokken partijen. Zij hebben allen eigen taken in dit geheel.

3. Visie op toezicht

Op grond van het bovenstaande is reeds in juli 2001 een visie op toezicht tot stand gekomen onder de naam "Kaderstellende visie op toezicht"⁶. Deze visie stelt kaders voor de positionering en inrichting van toezicht op rijksniveau. Er wordt daarbij onder andere ingespeeld op de controle op naleving van wet- en regelgeving. Dit is de vorm waarvan de ondernemer in zijn praktijk de grootste last ervaart.

De mogelijkheid van de toezichthouder om daadwerkelijk op te treden is binnen het toezichtdomein van wezenlijk belang. De bevoegdheid om in te grijpen moet steunen op daarop gerichte regelgeving. In het kader van dit rapport zal de term 'toezicht' uitsluitend worden gebruikt voor het toezicht dat extern is gericht. Het gaat over toezicht op burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Nalevingstoezicht kan worden omschreven als 'het door toezichthouders op basis van wettelijke bevoegdheden verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke normen die op de burgers en de bedrijven zijn gericht en het rapporteren daarover aan de tot sanctioneren bevoegde

Nalevingstoezicht

organen'. Een en ander is terug te vinden in de vijfde tranche van de Awb, Titel 5.2 Awb "Toezicht op naleving". Dit is een vorm van eerstelijnstoezicht en wordt daarom ook wel 'handhavingstoezicht' genoemd. Dit betreft de welbekende uit te voeren controles en inspecties. Vele rijksinspecties oefenen 'nalevingstoezicht' uit. Hiermee omvat het nalevingstoezicht "het door toezichthouders op basis van wettelijke bevoegdheden verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke normen die tot burgers en bedrijven zijn gericht en het rapporteren daarover aan de tot sanctioneren bevoegde

6 De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht), Den Haag: juli 2001.

organen.”⁷ Het uitvoeringsonderzoek wordt ‘toezicht in ruime zin’ genoemd. Uitvoeringstoezicht komt veel voor in de financieel-economische sector en ziet mede toe op marktregulering.

Om binnen de grote verscheidenheid aan toezichtarrangementen tot een indeling te komen, onderscheidt de Ambtelijke Commissie Toezicht een vijftal hoofdvormen⁸. Overigens merkt deze ambtelijke commissie op dat er meer indelingen denkbaar zijn. En dat is terecht. Het onderscheidend criterium bij de voorgestelde indeling is het object van toezicht in combinatie met de verschillen in bestuurlijke verhoudingen. Het betreft de volgende vijf hoofdvormen:

Toezichtarrangementen

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

Afhankelijk van de situatie zijn derhalve één (of meer) van deze vormen van toezicht aanwezig. Deze indeling is een werkbare, aangezien hierin ook de staatsrechtelijke aspecten kunnen worden meegenomen. De staatsrechtelijke aspecten worden nog nader besproken.

4. Functie van toezicht

Toezichthouders vervullen een belangrijke functie in het naleven van regels. Ze signaleren, corrigeren en regelen. ‘Signalerend’ is toezicht als de toezichthouder uitsluitend de mogelijkheid heeft om verkregen informatie door te sturen naar het bevoegd gezag. Het bevoegde gezag kan vervolgens overgaan tot het nemen van maatregelen. Bij het ‘corrigerend’ toezicht heeft de toezichthouder zelf de mogelijkheid om na constatering van tekortkomingen zelfstandig maatregelen te treffen om het normgedrag

7 O.J.D.M.L. Janssen, Het handhavingsonderzoek, behoren het handhavingstoezicht, het boeteonderzoek en de opsporing verschillend te worden genormeerd? Een interne rechtsvergelijking (diss. Amsterdam UvA), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999, p. 9.

8 Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, Dan Haag: 2001, p. 21 en 22.

te verwezenlijken. Bij 'regelend' toezicht heeft de toezichthouder de mogelijkheid om zelf normen vast te stellen. De betrokkenen in zijn sector dienen zich daaraan vervolgens te houden. De OPTA is hier een voorbeeld van. Vooral met 'regelend' toezicht moet volgens de Commissie-Holtslag, die de bovenstaande onderverdeling van toezicht hanteerde, prudent worden omgegaan.⁹ De regelgeving wordt op deze wijze namelijk te gemakkelijk weggetrokken uit het zicht van de democratische controle.

Toezicht waaraan toezichtbevoegdheden zijn verbonden, kan alleen door aangewezen toezichthouders plaatsvinden. Art. 5:11 Awb geeft aan dat een

Wettelijke basis

toezichthouder is "een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enige wettelijk voorschrift". De aanwijzing van personen, individueel of categoriaal, gebeurt bij of krachtens wettelijk voorschrift.

Dit betekent dat ook een lagere overheid personen of instituties als toezichthouders kan aanstellen. In de memorie van toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat het toezicht normaliter wordt opgedragen aan ambtenaren. De term "persoon" in het artikel maakt het echter mogelijk dat ook niet-ambtenaren als toezichthouder worden aangewezen. Dit komt inmiddels regelmatig voor. De verzelfstandiging van overheidsdiensten was hiervan een belangrijke oorzaak. Die verzelfstandiging leidt ertoe dat in bijzondere wetgeving in enkele gevallen zelfs werknemers van privaatrechtelijke ondernemingen als toezichthouder zijn aangewezen. Het is echter raadzaam hier terughoudend mee om te gaan. Naarmate voorschriften waarop moet worden toegezien van groter maatschappelijk belang zijn, komt naar de mening van de wetgever particulier toezicht minder in aanmerking.¹⁰

De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten onderzocht

Scheiding van toezicht en bestraffing

in 1994 de wenselijkheid van de mogelijkheid tot boeteoplegging door bestuursorganen. Gezien de achtergrond van de vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur, zou het in de lijn liggen het bestuur zelf ook met de boeteoplegging te belasten. De commissie vond het echter ongewenst

9 Commissie-Holtslag, De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen, Den Haag: juli 1998, p. 19.

10 Kamerstukken II, 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 58 en 59 (NV II).

dat degene die de overtreding constateerde ook de mogelijkheid had de boete op te leggen. In de Awb (vierde tranche) en de wet tot invoering van de bestuurlijke boete en de dwangsom in de financiële toezichtwetten (Wet IDBB) is daarom een bepaling opgenomen met betrekking tot de functiescheiding. De oplegging van een dwangsom of van een boete worden gedaan door personen die niet betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de overtreding. De parlementaire toelichting op dit artikel is kort. Volgens de regering is het noodzakelijk dat de interne organisatie bij het bestuursorgaan zo wordt ingericht dat een functionaris die een overtreding constateert, niet tevens oordeelt of een dwangsom of bestuurlijke boete moet worden opgelegd. Dit om te voorkomen dat men "rechter in eigen zaak wordt".¹¹

Bij het onderdeel "interventie" komt nog een interessant aspect naar voren. In het algemeen lijken toezichthouders volledige interventie te willen vermijden en steeds op zoek te gaan naar een "gepast antwoord". In het omgaan met de bevoegdheden zit een zekere regelmaat die door J. de Ridder de eerste en tweede wet van het toezicht wordt genoemd¹². Zelden worden de aan de toezichthouder toegekende formele bevoegdheden daadwerkelijk ten volle benut. Bij voorkeur worden informele middelen, zoals overleggen, adviseren, waarschuwen en dreigen gehanteerd. De verklaring is gelegen in de bestaande (duurzame) verhoudingen tussen toezichthouder en de ondertoezichtgestelde. De afhankelijkheidsrelatie is daarin een belangrijke factor.

De tweede wet van toezicht luidt, dat in elke toezichtrelatie een tendens bestaat tot vermindering van de afstand tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde. De toezichthouder wordt daardoor als snel een soort adviseur of coach. Zie de recente 'klacht' van de Onderwijsraad dat de onderwijsinspecteurs te weinig 'afstand' nemen van het onderwijsveld.¹³ De innige band is een hindernispaal voor goede uitvoering van toezicht. De rol als controleur verdwijnt naar de achtergrond. Door de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde wordt een

*Toezichthouder:
coach of
politieagent*

11 Kamerstukken II, 1997/98, 25 821, nr. 3, p. 5 (NV II).

12 J. de Ridder, Een goede raad voor toezicht (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 42.

13 Onderwijsraad, Advies Doortastend onderwijstoezicht, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, februari 2006, p. 59.

gemeenschappelijke visie en manier van doen ontwikkeld. Op deze wijze ontstaat ook een gemeenschappelijke opstelling tegenover derden.

Er is inmiddels wel een tendens te signaleren waarbij de coachende rol afneemt. Wel wordt door de 'toezichtgenietende' gezocht naar een toezichthouder die bij het uitoefenen van toezicht, en met name bij de oordeelvorming, een meer integrale afweging maakt. In onze gesprekken met toezichthouders is gebleken, dat bij de verschillende toezichthouders reeds beleidsontwikkelingen in die richting zijn ingezet. Wel vergt die beleidsaanpassing tijd, bijvoorbeeld omdat de opleiding van de inspecteurs moet worden afgestemd op die andere wijze van inspecteren en de organisatie op de andere werkwijze moet worden aangepast. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een type toezichthouder die afwegingen maakt in de geest van de regelgeving en die niet alleen naar de letter daarvan handelt. Dit is een transformatie in denken en doen van toezichthouders waarmee verschillende toezichtorganisaties reeds een aanvang hebben gemaakt. Een dergelijke omvorming van de toezichtcultuur wordt ondersteund door scholingsprogramma's die worden opgezet om de vereiste mate van sociale intelligentie, ervaring en inlevingsvermogen bij de toezichthouder te kweken en uit te bouwen. De houding van de toezichthouder moet immers worden afgestemd op de bereidheid tot naleving van de toezichtgenietende en op de feiten en omstandigheden van het geval. Daarvoor dient de inspecteur in staat te zijn een integrale afweging te maken en een goed en onderbouwd oordeel te vormen.

5. Kaderstellende visie

5.1 Kabinetsstandpunt

Het kabinet heeft met "De kaderstellende visie op toezicht" de eigenheid van toezicht geformuleerd op grond van een aantal principes. Deze visie impliceert tevens het kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht. De principes komen ook naar voren in de visie van het ministerie van BZK.¹⁴ Bij het kijken naar de principes dient naar de mening van het kabinet een onderscheid te worden gemaakt in fundamentele principes en een aantal praktische uitgangspunten. Fundamenteel is dat toezicht 'top' moet zijn. Toezicht moet niet alleen voldoen aan transparante, maar ook aan onafhankelijkheid en professionaliteitseisen. Het ideaalbeeld is dat de toezichthouder in staat is om zonder beïnvloeding van de

14 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, Den Haag: 2005.

ondertoezichtgestelde en de verantwoordelijke minister (of anderen) objectief feitenonderzoek te verrichten om daarna een evenwichtig oordeel te vellen. Het oordeel moet - zo mogelijk - openbaar worden gemaakt, zodat parlement en samenleving er kennis van kunnen nemen. Het is van belang te weten op welke plek de rotte appels zitten. Ook draagt het publiceren van resultaten in het kader van de naleving bij aan de handhavingsbereidheid van andere ondernemers. Van effectieve handhaving gaat een preventieve werking uit.

De openbaarmaking wordt als een belangrijk principe beschouwd. Meer praktisch zijn de vereisten van selectief, slagvaardig en samenwerkend toezicht. Dit zijn geen rechtsstatelijke uitgangspunten ten aanzien van de activiteiten van de toezichthouder. Wel zijn dit praktische uitgangspunten waardoor de burger en ondernemer minder worden belast en het toezicht effectiever en efficiënter kan worden uitgevoerd.

5.2 Fundamentele principes

Het onafhankelijke toezicht, de transparantie daarvan en de professionele principes zijn algemene beginselen van behoorlijk toezicht waaraan voldaan behoort te worden. Het gaat daarbij om onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het motiveringsbeginsel is van belang als het gaat om het transparant toezicht. Het geeft de randvoorwaarden aan voor het fair play dat de toezichthouder moet spelen. De onafhankelijkheid weerspiegelt zich vooral in de manier waarop toezichthouders hun rol vervullen en hun werk uitvoeren. De samenleving moet kunnen vertrouwen op de juistheid en onafhankelijkheid van het oordeel van toezichthouders. Het is een goede zaak dat toezichthouders desgewenst onafhankelijk in de openbaarheid kunnen treden met informatie over misstanden. Met een dergelijke openbaarmaking moet evenwel prudent worden omgesprongen. Het vereist een proportionaliteitstoets. Bovendien is bekendmaking, als het gaat over individuele gevallen, soms wettelijk verboden.

Een goede toezichthouder motiveert 'het waarom' van het toezicht en maakt de keuzes in zijn aanpak inzichtelijk. Dit is een motiveringsplicht, waardoor de besluiten redelijkerwijs ook gedragen moeten kunnen worden door de ondertoezichtgestelde. De toezichthouder maakt daartoe zijn bevindingen kenbaar. De toezichthouder moet de belanghebbende en de rechter de door hem vastgestelde tekortkomingen kunnen tonen.

Het goed en professioneel kunnen functioneren van een toezichthouder

stelt derhalve hoge eisen aan de vakmatige deskundigheid, het beoordelingsvermogen en de communicatieve vaardigheden. In de toezichtpraktijk wordt daarom - naast scholing - ook aandacht besteed aan het inrichten van zogenoemde 'back-offices'. Die back-offices dienen dan als aanvulling op de eigen kennis en vaardigheden van de toezichthouder. Hiermee wordt aangegeven dat het niet alleen de toezichthouder zelf is, die de kwaliteit van het toezicht bepaalt, maar ook zijn omgeving. De professionalisering laat zich ook zien op het niveau van de toezichtorganisatie en de beroepsgroep als zodanig. De individuele toezichthouder moet voldoen aan de daar geldende fundamentele principes.

5.3 Praktische uitgangspunten

Het is niet mogelijk om altijd op alles en overal toe te zien. Er zullen, gezien de beperkte capaciteit en middelen, keuzes moeten worden gemaakt. Als de overheid onderwerpen belangrijk vindt en regelt, dan moet zij ook de naleving vormgeven. Het verdient sterke aanbeveling dat steeds eerst terdege wordt beoordeeld of nieuwe wet- en regelgeving wel zinvol en nodig is en of de reeds bestaande wet- en regelgeving mogelijk niet betere handhavingsmogelijkheden zou bieden dan tot dusverre zijn ingezet. Het was bij de gevoerde interviewgesprekken dan ook opvallend te moeten constateren dat alle toezichthouders in meer of mindere mate worstelen met het feit dat aan de ene kant niet op alle regels kan worden gecontroleerd en aan de andere kant niet alle ondernemers kunnen worden gecontroleerd. In dat kader dient te worden gezien of, en in hoeverre, bepaalde regelingen niet beter rigoureuus zouden kunnen worden afgeschaft. Er is immers een bos van wet- en regelgeving gegroeid en eveneens een omvangrijk en kleurrijk boswachtersgilde als toezichthouders tot ontwikkeling gekomen. Evenals het voor de vitaliteit van een bos nodig is dat het bij tijd en wijle geknuppeld wordt, moet dat ook gebeuren met het regelwoud. Dat leidt ook tot efficiencywinst in het toezicht.

In het geschetste dilemma ligt een belangrijke keuzeproblematiek voor de overheid besloten. Er moeten namelijk stringenter keuzes worden gemaakt omtrent de vorm en de omvang van toezicht. De uiteindelijke

*Toezichtsmodaliteiten
en -kenmerken*

keuze zal afhangen van de beschikbare toezichtmodaliteiten en -kenmerken. De overheid moet duidelijker aangegeven welke toezichttaken belangrijk worden geacht. Toezichthouders maken vervolgens

keuzes op basis van een afweging van risico's en de daarbij behorende

kosten en opbrengsten. Dit leidt tot een strakkere risicoanalyse en een helder toezichtarrangement. Hierin wordt ook het niveau van handhaving aangegeven. Dat vertaalt zich ook in het bevorderen van naleving. Gekweekte naleving leidt tot minder toezichtnoodzaak. Geconstateerde normovertreding betekent 'ingrijpen'. Dit wordt door de verschillende toezichthouders ook als zodanig aangegeven. Indien een ondernemer het vertrouwen beschaamt, zal deze vaker worden gecontroleerd. Indien een ondernemer de normen naleeft, zal er in zijn richting een geringere controlenoodzaak zijn. In de formalisering van de toezichtintensiviteit ligt ook een graadmeter voor maatschappelijk relevante wet- en regelgeving besloten. Ligt er geen prioriteit tot naleving bij de overheid en de toezichthouder, dan is er kennelijk sprake van een overbodige regel. Dit verdient uiteraard enige nuancering. Op het moment dat het belang van de regel dusdanig is dat de naleving per definitie plaatsvindt of met geringe toezichtactiviteiten gepaard gaat, dan is er uiteraard geen sprake van een overbodige regel.

Het kabinet geeft aan dat toezicht 'zacht' moet zijn waar het zacht kan zijn en 'hard' waar het hard moet zijn. De toezichthouder moet dit nader invullen. Zijn taken liggen primair op het terrein van het stimuleren van ondernemers om zelfstandig het gewenste gedrag te (gaan) vertonen. Eerst als de omstandigheden het vereisen, dient sanctionerend te worden ingegrepen en moet dat ingrijpen, indien nodig - zoals een aantal van de gesproken toezichthouders dat ook aangeeft -, ook stevig en effectief zijn. Soms lijken toezichthouders daarin door te slaan; althans dat is de klacht van de ondertoezichtgestelden. In een krantenartikel is terug te vinden dat de AFM strenger is dan de wet vraagt.¹⁵ Ook om die reden is het van belang de toezichtintensiviteit te formaliseren en vast te leggen.

Als laatste van de drie praktische uitgangspunten dient er samenwerking te zijn tussen de toezichthouders onderling. Los van de diverse problemen die dit oplevert, heeft het samenwerken voor vele sectoren ook voordelen. Ondernemers mopperen en klagen over het grote aantal toezichthouders dat hun onderneming ongecoördineerd bezoekt. Om het nog een graadje erger te maken wordt naar hun mening dan ook nog vaak om dezelfde of vergelijkbare informatie gevraagd. Het kabinet wenst dit te gaan aanpakken door de samenwerking tussen toezichthouders actief te bevorderen en

15 M. Ingen Housz, AFM is strenger dan de wet vraagt, Financieel Dagblad: 26 januari 2006, p. 13.

te verbeteren. De toezichthouders zijn zich van deze klachten bewust. Er lopen reeds diverse initiatieven tot samenwerking. Het kan ook in hun ogen immers altijd beter. Maar zij waarschuwen wel tegen overtrokken verwachtingen. Er gelden namelijk begrenzings in de logische combinaties van toezichttaken. Deze hangen samen met het object van toezicht of de geografische spreiding van de ondertoezichtgestelden. Maar de opvatting dat intensiever moet worden samengewerkt, wordt blijkens de gesprekken die de Commissie met de toezichthouders voerde, breed gedragen. Overigens tekenen de toezichthouders wel aan dat de klachten over de toezichtlast veelal overtrokken zijn. Hun zorg is juist dat de controledichtheid veelal te gering is.

De huidige stand van zaken is dat toezichthouders afspraken maken over de onderlinge samenwerking en daaraan reeds uitvoering geven. De werkwijze

Samenwerking toezichthouders

van de toezichthouders blijkt verschillend; sommigen zijn meer op sturing gericht dan anderen. De gedachte achter samenwerking tussen de toezichthouders is dat de verschillende toezichthouders niet tegelijkertijd of kort na elkaar om dezelfde informatie moeten vragen. Ook zal dit het afleggen van bezoeken tot een minimum kunnen beperken. Dit klinkt goed en de eerste gedraaide pilots vanuit 'Samen werkt!' geven een bevredigend beeld.¹⁶ De hoofdconclusie is dat een afgewogen en slim toegepaste samenwerking werkt. Wel is er nog een aantal aspecten dat nader geregeld moet worden. Dit betreft niet alleen aangelegenheden betreffende de Wet op de persoonsbescherming, maar vooral ook de beperkingen die in de diverse bijzondere wetten worden gesteld aan de uitwisseling van informatie. Hieronder volgt meer over het project 'Samen werkt!'.

6. Relaties bij toezicht

Zoals hiervoor reeds is aangegeven ten aanzien van de boeteoplegging, kiest het kabinet voor functiescheidingen in toezichtrelaties. Functioneel gezien kent het toezicht drie relaties: 1. de relatie tussen toezichthouder en de ondertoezichtgestelde, 2. de relatie tussen toezichthouder en beleidsmaker/uitvoerder en 3. de relatie tussen toezichthouder en de politiek verantwoordelijke bestuurder. Deze keuze voor functiescheiding sluit aan bij

16 Andere Overheid, Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties, Den Haag: 2005, p. 19.

de opvattingen zoals die in de nota "Vertrouwen in verantwoordelijkheid"¹⁷ is aangegeven.

De verhouding tussen toezichthouder en de ondertoezichtgestelde is de primaire verhouding. Deze afstand is vaak klein door de directe

*Toezichthouder /
toezichtgenieter*

betrokkenheid. De Ambtelijke Commissie Toezicht signaleert hier terecht het gevaar dat de toezichthouder vanuit deze rol te veel gaat denken vanuit de situatie en

belangen van de ondertoezichtgestelde.¹⁸ Dit kan de onafhankelijkheid van de toezichthouder schaden en daarmee wordt het vertrouwen aangetast van de belanghebbenden bij het toezicht. Ook zou dit strijd opleveren met de algemene beginselen van behoorlijk toezicht. Dit stelt eisen aan de professionaliteit van de toezichthouder en de inrichting van de toezichthoudende organisatie in haar geheel. Het is overigens interessant om te zien dat de ondertoezichtgestelde door de toezichtorganisaties wel in toenemende mate wordt betrokken bij het nader invullen van open normen en dat op die wijze het beleid van de toezichtorganisatie en daarmee diens gevolge van de toezichthouder wordt beïnvloed. De AFM blijkt een goed voorbeeld van deze werkwijze te zijn.

Tussen toezicht en beleid zit een zeker spanningsveld. Bevindingen van het toezicht kunnen botsen met de overwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Het onderbrengen van beide functies onder één direct

Toezicht en beleid

verantwoordelijke instantie brengt het risico met zich dat de resultaten van het toezicht worden beïnvloed door tegenstrijdige overwegingen. De onafhankelijkheid van de toezichthouder staat hiermee op de tocht. Hetzelfde gaat op voor de

relatie toezicht en uitvoering. De oplossing is het aanbrengen van een functiescheiding in de organisatie. Het toezicht is veelal losgemaakt van beleid en uitvoering. De Commissie heeft in de gesprekken geconstateerd dat een aantal toezichthouders zoekt naar samenwerking met de beleidsmakers. Op die wijze kunnen de toezichthouders de effecten van het

17 Zie Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Deel 1 in de reeks 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid', Den Haag: 1999 en Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, Den Haag: 2001.

18 Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, Den Haag: 2001, p. 24.

beleid op hun toezichtpraktijk terugkoppelen. Op die manier kan overbodige, strijdige of onduidelijke regelgeving onder de aandacht worden gebracht.

De derde relatie betreft de verhouding tussen de toezichthouder en de politiek verantwoordelijke functionaris. De toezichtfunctie ondersteunt

*Toezichthouder
en parlementaire
controle*

de minister in zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement voor de uitvoering van overheidstaken. Daarbij dient buiten twijfel te staan dat het feitelijke oordeel van de toezichthouder een onpartijdig en onafhankelijk oordeel is. Zo niet, dan zou worden het vertrouwen

in toezicht geschaad. In dat opzicht heeft de toezichthouder een andere verantwoordelijkheid dan die van de beleidsadviseur. In het toezicht gaat het om de uitoefening van een in de regelgeving vastgelegde taak, terwijl de beleidsadviseur functioneert op het terrein van de aanpassing van de regelgeving. Dit raakt de bekende spanning tussen het geldend en wenselijk recht. De beleidsadviseur kan wel zijn voordeel doen met de ervaringen van de toezichthouder bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving.

7. Open normen

In Nederland wordt de rechtsstatelijke opzet gekenmerkt door een verdeling van de aanwezige machten. Deze machtsverdeling gaat uit van de gedachte dat overheidshandelingen functioneel van elkaar kunnen worden gescheiden. Daarbij worden als hoofdcategorieën aangemerkt: regelgeving, bestuur en rechtspraak. De vrees is dat ongecontroleerde machtsuitoefening ontstaat, indien deze functies aan één en hetzelfde overheidsorgaan worden toevertrouwd. Immers het orgaan stelt dan zelf de regels vast die het vervolgens zelf gaat uitvoeren, terwijl het tenslotte

Trias politica

overtreding van deze regels en conflicten ter zake ook nog eens zelf berecht. Om dit te voorkomen worden in een rechtsstaat verschillende overheidsorganen belast met de behartiging van deze onderscheiden

overheidstaken. Zodoende wordt gepoogd tot een evenwicht te komen. Elk van de organen heeft de ander nodig. Dit is een systeem van "checks and balances", en staat staatsrechtelijk bekend als de leer van evenwicht van staatsmachten (Trias politica).

In het kader van toezicht loopt dit systeem van evenwicht van machten om verschillende redenen op onderdelen en op enkele terreinen uit

de pas. De regering en Staten-Generaal hebben de mogelijkheid om kader- en raamwetten te maken. De wet zelf bevat dan nauwelijks inhoudelijke normen en verschaft voornamelijk de bevoegdheidsgrondslag voor regelgeving door regering, minister en eventueel andere overheidslichamen. Dit is helder te zien bij de wetgeving ten aanzien van de arbeidsomstandigheden. Door de gedelegeerde regelgeving wordt geen inbreuk gemaakt op het legaliteitsbeginsel. Wel vertoont deze regelgeving veelal het beeld van een vrij gecompliceerd, hiërarchisch gelaagd, schakelsysteem. Op het moment dat het de burgers bindt, moet er een wettelijke grondslag zijn. Deze binding kan dus een zeer indirecte zijn vanwege de mogelijkheden van delegatie. Toch is het machterevenwicht zo ingericht dat de rechter een oordeel zal vellen in concrete situaties. Hij zal daarbij ook bezien of de bevoegdheidsuitoefening berust op rechtsgeldige, de burgers bindende voorschriften. De voorschriften moeten te herleiden zijn tot een formele wetsbepaling. Dat wil zeggen dat de voorschriften via een keten van attributie en delegatie aan de formele wetsbepaling moeten zijn te koppelen. Daarbij wordt ook het doel van de formele wetgeving in ogenschouw genomen.

In de praktijk hebben dergelijke kader- en raamwetten het voordeel van de efficiency. De systeemverantwoordelijkheid van de overheid is hiermee

Kader- en raamwetten

vormgegeven zonder dat daarvoor telkens een te zwaar opgetuigd wetgevend proces moet worden doorlopen. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de nieuwe

Wet financiële dienstverlening waarin in zorgplichten worden aangegeven. Deze moeten nader worden geconcretiseerd in nadere regelgeving en via zelfregulering. Ook de SER heeft in zijn advies *Bemiddeling in financiële dienstverlening*¹⁹ aangegeven dat het voordeel van een kaderwet voor de economische ordening onder meer is, dat wordt aangesloten bij de mogelijkheden tot zelfregulering. De toezichtnormen worden in overleg met de ondertoezichtgestelden uitgewerkt. Hierdoor kan de regelgeving als het ware 'meeademen' met nieuwe ontwikkelingen in deze dynamische markt. Door deze aanpak ontstaat een meerwaarde ten opzichte van een ingevulde regelgeving. De belangen van consumenten worden gewaarborgd vanuit de zorgplicht en de marktwerking op de financiële markt met zo min mogelijk overheidsbemoeyenis is eveneens bereikt.

19 SER, *Bemiddeling in financiële dienstverlening*, Den Haag: 2002.

Toezichthouders kunnen dus zelf, al dan niet samen met de sector, regels stellen in het geval van kader- en raamwetgeving. Afhankelijk van de toepasselijke regels heeft de toezichthouder te maken met min of meer 'open' normen. Deze open normen vragen om een invulling in een gegeven situatie. Daarbij is de intentie die de wetgever bij gebruik van open normen heeft, van groot belang.²⁰ Die intentie kan bijvoorbeeld liggen in de snel voortschrijdende techniek of nodig zijn omdat het te reguleren veld aan snelle veranderingen onderhevig is, waardoor de norm jaarlijks bijstelling behoeft. Open normen zijn minder snel aan vervanging toe. Open normen vereisen echter wel een hoge professionaliseringsgraad van toezichthouders. Toezichthouders ervaren het werken met open normen op wisselende wijze. Uit de gesprekken is gebleken dat het voor sommige de mogelijkheid biedt om meer recht te doen aan het doel en de strekking van een norm, terwijl het voor anderen een gevoel geeft dat alles gedetailleerd in beleidsstandpunten moet worden uitgewerkt, omdat niet alleen de ondertoezichtgestelden, maar ook een rechter daarom kan vragen. Wat regelmatig terugkomt in de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, is het onderscheid in behoefte aan rechtszekerheid tussen grote en kleine ondernemers. Grote ondernemers zouden beter uit de voeten kunnen met open normen en doelvoorschriften. Kleine ondernemers zien liever een lijstje met punten om aan te voldoen, de zogenoemde middelvoorschriften.

Het gebruik van open normen doet, gezien de bovenstaande opmerkingen, een dilemma ontstaan. Ondertoezichtgestelden willen duidelijkheid hebben

Open normen

over het toetsingskader en wensen te zien dat gelijkheid wordt betracht tussen gelijke gevallen. De ondertoezichtgestelden zien derhalve graag het toetsingskader geopenbaard. De toezichtorganisatie

streeft er eveneens naar de open normen te concretiseren in handhavingscriteria, dit vanuit de gevoelde noodzaak van rechtsgelijkheid. Er dient ook in de ogen van de toezichtorganisatie bij open normen aan een gelijke regelinterpretatie (rechtsgelijkheid) te worden gewerkt. De normen worden door de verschillende toezichtorganen om die reden nader ingevuld en geconcretiseerd. Het daardoor veroorzaakte probleem is er een van probleemverschuiving. De toezichthouder geeft gedetailleerd inhoud aan wat de wetgever bewust open heeft willen houden. De aanbeveling die Ambtelijke Commissie Toezicht II in dat opzicht doet, houdt in dat in

20 Ambtelijke Commissie Toezicht II, Toezicht: naar naleving voor de samenleving. Eindrapport Ambtelijke Commissie Toezicht-II, Den Haag: 2005, p. 39.

gevallen waarin de wetgever zich welbewust beperkt tot open normen, de toezichthouder zich eveneens moet onthouden van het tot detail invullen van deze open normen en niet toe moet geven aan de verleiding deze alsnog gedetailleerd uitgewerkt vast te leggen en bekend te maken. Op die manier zou er alsnog derdenwerking ontstaan. Indien de toezichthouder op die manier aan de slag zou gaan, zou het beoogde machterevenwicht alsnog verstoord raken. Anderzijds wil de ondertoezichtgestelde ook weten aan welke normen hij onderworpen is en op grond waarvan hij wordt gecontroleerd. Toezicht dient transparant en professioneel te geschieden.

Consequenties van het opnemen van open normen is ook dat in de relatie tussen de verantwoordelijke minister en de concrete toezichthouder voor de minister de mogelijkheid vervalft de legitimiteit van het toegepaste normcomplex te betwisten. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten met elkaar in evenwicht zijn. En waar dat niet het geval is, zal gekeken moeten worden naar manieren om dit evenwicht te herstellen.

8. Intern en extern toezicht

De laatste decennia is een groot deel van de rijksoverheid omgezet in zelfstandige bestuursorganen (verder ook: zbo). Onderdelen van ministeries werden verzelfstandigd. Daarmee werden deze buiten een hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister gebracht. S. van Thiel toonde reeds in 2000 aan dat de oplossing van verzelfstandiging met toezicht, de veronderstelde gebreken van de hiërarchie niet heeft verholpen. Zelfstandige bestuursorganen functioneren namelijk niet zondermeer doeltreffender en doelmatiger dan hiërarchisch ondergeschikte onderdelen van de rijksoverheid.²¹

Bij het realiseren van toezicht moet worden nagedacht hoe de toezichthouder wordt geplaatst ten opzichte de ondertoezichtgestelden

Commissie-Sint

en de betrokken minister. Hiervoor zijn lijnen uitgezet in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen en het rapport Verantwoord verzelfstandigen van de Commissie-Sint.²² Het

kabinet bepaalt de keuze tussen intern en extern positioneren van toezicht aan de hand van de toetsing aan een aantal criteria. Het volgende wordt daarbij van belang geacht: de toepassing van het geldende kabinetsbeleid

21 S. van Thiel, Quangocratization: trends, causes and consequences (diss. Utrecht UU), Utrecht: 2000.

22 Ambtelijke Commissie-Sint, Verantwoord verzelfstandigen, Den Haag: 1994.

inzake verzelfstandigingen, de borging van de belangen van derden van buiten de overheidsorganisatie ten opzichte van directe politieke bemoeienis, de bestuurlijke verhoudingen, de mate waarin de beleidskaders en wettelijke normen op basis waarvan toezicht wordt gehouden in voldoende mate uitgekristalliseerd en geëxpliciteerd zijn en de omvang van de toezichtorganisatie of -taak.

Indien toezicht intern wordt gepositioneerd, zal de functiescheiding tussen ministerie en toezichthouder nader vorm moeten worden gegeven. Het kabinet stelt aan deze functiescheiding de volgende eisen. Een

Functiescheiding beleid en toezicht

toezichthouder moet tot een onafhankelijke en onpartijdige vaststelling kunnen komen van de omstandigheid of een object of een subject voldoet aan de voorgeschreven eisen. De minister moet geen bemoeienis hebben met dit onderzoek van de toezichthouder. Een minister heeft niet de mogelijkheid om in individuele gevallen aanwijzingen te geven. Wat er nog rest, zijn hoogstens generieke uitspraken. De beoordeling van de bevindingen van de toezichthouder, die van meer beleidsmatige aard is, en de consequenties daarvan zijn sterk verbonden met de ministeriële aansturing. De functiescheiding is het beste zo hoog mogelijk binnen de organisatie te plaatsen. In de toezichtorganisatie kan eveneens een functiescheiding noodzakelijk zijn. Wanneer wordt gekozen voor externe verzelfstandiging van het toezicht, dan geven de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen daarvoor eisen. Deze richten zich op aspecten van inrichting en functiescheiding binnen het toezichtorgaan.

Bij een zelfstandig bestuursorgaan wordt de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt tot de bevoegdheden die de minister ten aanzien van dat externe toezichtorgaan heeft. Die bevoegdheden moeten overigens zijn neergelegd in wet- en regelgeving. De ministeriële verantwoordelijkheid is in die zin verbonden aan zijn bevoegdheden. Met het stijgen van zijn bevoegdheden, stijgt ook de verantwoordelijkheid. Andersom is dit echter niet per definitie het geval. Een minister is en blijft namelijk (mede) verantwoordelijk voor de inhoud van wet- en regelgeving en voor de toepassing van zijn bevoegdheden jegens een extern toezichtorgaan. Zeker wanneer het bij de toezichtuitoefening om een belangrijk maatschappelijk onderwerp gaat, is de kans groot dat het parlement de minister feitelijk zal aanspreken en in die zin handelt alsof er geen sprake is van beperking van diens bevoegdheden ten opzichte van

het externe toezichtorgaan. De bevoegdheden van de minister moeten gelijk opgaan met de mate waarin de minister zelf sturing wil kunnen geven. Per toezichtssituatie moet een goed evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het sturingsbelang van de minister en anderzijds de bewegingsvrijheid van de toezichthouder en het toezichtorgaan.

“Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid en geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid”. In navolging van de Commissie-

Commissie-Scheltema

Scheltema²³ wordt onder ministeriële verantwoordelijkheid verstaan de verplichting van de minister om tegenover het parlement rekenschap af te leggen ten

aanzien van het onderwerp van beraadslaging. Deze verantwoordelijkheid is er zowel voor het eigen handelen van de minister als voor het handelen van de aan de minister ondergeschikten. Ten aanzien van het handelen van niet-ondergeschikten geldt de verantwoordingsplicht voorzover de minister de bevoegdheid heeft het handelen van deze personen rechtens te bepalen. De uitgestrektheid van de ministeriële verantwoordelijkheid verschilt hiermee per onderwerp. Overigens is dit primair bepaald in de wetgevingsprocedures, zoals die wordt vormgegeven door de regering en de Staten-Generaal. Het is deze wetgever die bepaalt waar de bevoegdheden komen te liggen.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid op systeemniveau moet de minister kunnen beschikken over het instrument van een generieke aanwijzingsbevoegdheid. Daarnaast dient hij ook te beschikken over een bevoegdheid in te grijpen bij taakverwaarlozing. De mate waarin de ministeriële verantwoordelijkheid verder gaat dan het systeem, is afhankelijk van het antwoord op de vraag wat de beste mogelijkheden zijn om de doelstelling van toezicht te verwezenlijken. Soms is een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid juist gewenst om de markt het toezicht te laten reguleren.

In Nederland is het thema ‘transparantie en openbaar bestuur’ vooral aan de orde in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid voor toezichtorganen. De kern hiervan ligt in de ondoorzichtigheid van wat deze toezichtorganen precies doen, welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden zij hebben en welke werkzaamheden worden

23 Bijzondere Commissie Vraagpunten, Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, Den Haag: 1993.

verricht. De minister moet zich verantwoorden voor het handelen van diensten en bestuursorganen, die zich ten opzichte van de minister achter een matglazen deur bevinden.²⁴ Het ontbreekt de minister in veel gevallen aan informatie over en inzicht in het functioneren van deze diensten en organen als deze op afstand van het departement opereren. De bewust gemaakte keuze voor verzelfstandiging van toezichtorganen keert zich op deze manier tegen de minister.

Transparantie heeft hier de functie van de democratische controle. Transparantie is gericht op het verhelderen van het functioneren van toezichtorganen. Indien de bevoegdheid en verantwoordelijkheid niet duidelijk zijn, is het moeilijk om een concrete uitwerking te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Tijdens de gesprekken van de Commissie is gebleken dat toezichtorganen hiermee voortvarend aan de slag zijn gegaan. Dit gebeurt door de dialoog aan te gaan met de ondertoezichtgestelden over het 'waarom' van de normen en bij andere toezichtorganen door de normen samen vorm te geven. Ook de jaarverslagen van de toezichtorganen zijn openingen in het matglas, die zicht geven op het functioneren van de toezichthouders. Daarnaast worden afspraken gemaakt tussen toezichtorganen en de betrokken ministers over de doelstellingen van handhaving. Hierover moet uiteindelijk ook de minister zich verantwoorden ten opzichte van het parlement.

9. Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund

De Commissie-Holtslag heeft in 1998 een rapportage afgerond onder de naam "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund".²⁵ Vanuit de rol van de overheid, de plaats van het toezicht in de samenleving en publicitaire en politieke aandacht rondom het thema toezicht is dit rapport totstandgekomen. In de tijd van het rapport van de Commissie-Holtslag speelde het parlementaire onderzoek naar aanleiding van de financiële teloorgang van Vie d'Or en het parlementaire onderzoek naar de financiële situatie van de Stichting Woningbeheer Limburg. Daarnaast was ook de Algemene Rekenkamer actief met het toezichtvraagstuk bezig. Ook het rapport van de Commissie-Holtslag is derhalve ingegeven door de roep

24 A.J.C. de Moor-van Vugt, Toezicht achter matglas. Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 5-6.

25 Commissie-Holtslag, De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen, Den Haag: juli 1998, p. 16.

uit de omgeving om versterking van het toezicht. Toch is er een aantal elementaire uitspraken in gedaan die ook buiten de genoemde incidenten hun werking hebben. Ook de Ambtelijke Commissie Toezicht acht het van belang dat er duidelijkheid moet bestaan over de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. In de nota *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* heeft het kabinet gewezen op het belang van het onderscheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid en de meer politieke dimensie van de toepassing van de vertrouwensregel²⁶. Anderzijds wordt erkend dat deze verantwoordelijkheden in de praktijk nogal eens door elkaar lopen.

Het is van wezenlijk belang te constateren, zoals hierboven reeds eerder is gedaan, dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid per terrein

Ministeriële verantwoordelijkheid

een andere kan zijn. Dit wordt bepaald op democratische basis door de wetgever in formele zin, dus door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk. De ministers hebben een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij de wetgever deze heeft beperkt. De beperkingen kunnen ook aan de orde komen bij het toezicht. De verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende bestuursorganen (minister, territoriale en functionele overheden) op een bepaald beleidsterrein, wordt aangeduid met de term 'bestuurlijke verhoudingen'. De Commissie-Holtslag onderscheidt daarbij vier situaties:

- a. de minister is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering en het toezicht daarop
- b. de minister is beperkt verantwoordelijk voor de uitvoering maar volledig voor het toezicht
- c. de minister is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering maar beperkt voor het toezicht
- d. de minister is beperkt verantwoordelijk voor zowel de uitvoering als het toezicht.

De bestuurlijke verhoudingen moeten te allen tijde transparant zijn. Dit betekent dat bij het maken van wet- en regelgeving dient te worden bepaald hoe de bestuurlijke verhoudingen zijn. Anders gezegd: wie heeft welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden en waarom? In het eerste

²⁶ Kamerstukken II, 1999/00, 26806, nr.1, p. 1.

geval van de vier bestuurlijke verhoudingen is alles helder. De minister is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering en het toezicht. Hij kan over alle aspecten ter verantwoording worden geroepen. Dit betekent echter niet dat toezicht geen probleem is. De minister heeft evenwel de bevoegdheden om dit toezicht vorm te geven en aan te sturen.

Minder duidelijk wordt het in de situatie waarin de minister niet beschikt over alle bevoegdheden om sturing te kunnen geven aan het toezicht. Deze gevallen vergen immers steeds nadere afweging en motivering van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en een zorgvuldige inrichting van de toezichtarrangementen. Deze gevallen (b en d) komen veel voor. De situatie waarbij de minister volledig verantwoordelijk voor de uitvoering is en beperkt voor het toezicht, is bestuurlijk niet goed denkbaar.

Indien de bestuurlijke verhoudingen duidelijk zijn, zal moeten worden gekeken in hoeverre de toezichtarrangementen de ministeriële

Handhavingsinstrumenten

verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen. Een toezichtarrangement bestaat uit een pakket aan handhavingsinstrumenten

die ingrijpen op de oorzaken of motieven van normovertreding. Deze instrumenten worden volgens een vooraf bedachte strategie ingezet. Middelen, omvang, timing en koppeling aan (risico)groepen zijn elementen die zorgdragen voor realisatie van de overeengekomen toezichtarrangementen. De formalisering en vastlegging daarvan zijn gericht op het op meetbare wijze stimuleren van de naleving van de regelgeving.²⁷ Differentiatie in de toezichtarrangementen is niet te voorkomen en veelal wenselijk. Een goed toezichtarrangement past derhalve bij de van toepassing zijnde bestuurlijke verhouding. Om te komen tot een dergelijk toezichtarrangementen dienen onderdelen expliciet te worden gemaakt. Er dient gekeken te worden naar de objecten, de motieven, de functies, de instrumenten en de positie van het toezicht. Dit betekent dan ook dat het toezicht zo sectorspecifiek is, dat een algemeen normenkader voor de concrete inrichting en beoordeling van toezicht niet mogelijk is. Het doet namelijk geen recht aan de concrete situatie. Ook de Commissie-Holtslag gaf al aan dat uniformering van de toezichtfunctie geen doel op zichzelf kan en mag zijn. Wel kunnen we stellen dat de uitwisseling

27 Voedsel en Waren Autoriteit, Zicht op toezicht. Effectief toezicht houden, hoe doe je dat? Rapportage "Naar prestaties met effect", januari 2005, p. 25.

over aanpak en methodiek bevorderd mag worden door middel van kennisuitwisseling. Overigens zal voor de minister het kernprobleem blijven: waar moet een toezichtarrangement aan voldoen, zodat zijn ministeriële verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt? Toezicht moet méér zijn dan een instrument om normen te controleren en te handhaven. Toezicht moet ook informatie verstrekken over feiten en omstandigheden waarop een minister kan worden aangesproken. Twee vragen moeten telkenmale opnieuw worden gesteld: 1. wat wordt beoogd in een bepaalde situatie met het toezicht te bereiken? 2. En welke instrumenten zijn nodig om dat doel te realiseren? Toezicht zal geëquipeerd moet zijn om deze vragen te kunnen beantwoorden en daarmee zijn taak te vervullen.

10. Initiatieven

10.1 Handhaving is geen doel op zichzelf

De laatste tientallen jaren heeft het accent gelegen op het maken van regelgeving. Hierdoor is mogelijk een onjuist beeld ontstaan dat er daadwerkelijk werd bijgedragen aan een veilige en risicoloze samenleving. De regelproductie alleen geeft evenwel onvoldoende garantie voor een veilige samenleving. De producten moeten worden gecontroleerd. De regels moeten worden nageleefd en handhaving moet plaatsvinden waar nodig. Binnen het toezicht is handhaven al een tijd geen op zichzelf staand doel meer. Het heil wordt meer gezocht in de naleving. Door de wijze van communiceren van de toezichthouder kan de naleving toenemen. Als we kijken naar de ophokplicht, waarop de AID moet toezien, zien we daar een verandering in aanpak en daarmee ook in resultaat. Het doel is het ophokken van pluimvee. In de optiek van handhaving is het zo, dat er moet worden bekeurd als dit pluimvee niet opgehokt is. In de optiek van naleving wordt de ondertoezichtgestelde ervan doordrongen wat de noodzaak is van het ophokken. Middelen als flyers en artikelen in dagbladen werden daarbij niet geschuwd. Het effect was positief. Ondertoezichtgestelden wisten waarom ze het pluimvee moesten ophokken en deden dit ook. Ook de Belastingdienst bedient zich reeds vele jaren van de op de naleving gerichte slogan 'Leuker kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker'. Deze andere vorm van aanpakken en afhandelen heeft wel zijn tijd nodig om bij toezichtorganen, toezichthouders en ondertoezichtgestelden tot volle wasdom te komen.

Om te voorkomen dat handhaven te star wordt, moet de toezichthouder overleg kunnen voeren over de wijze waarop de regels worden

nageleefd, moet hij conflictmijdend kunnen optreden, over een groot inlevingsvermogen beschikken, kansen zien en derden betrekken bij het effectueren van nieuwe oplossingen. Naast de noodzakelijke professionaliteit neemt ook het besef toe dat de effectiviteit van het toezicht vergroot dient te worden door onder meer samenhang te brengen in de toezichtvormen. Nog te veel wordt de samenleving geconfronteerd met verschillende typen toezichthouders, allemaal voor een specifiek terrein verantwoordelijk, dikwijls met een eigen professionele standaard en met verschillend (of zonder) uniform.²⁸ Voor het publiek neemt de helderheid en respect af door een niet eenduidig en gefragmenteerd optreden.

Op verschillende plekken zijn ideeën en initiatieven ontplooid om toezicht en de daarbij behorende toezichtlast te beperken en de naleving van de wet- en regelgeving te vergroten. In dit gedeelte zullen verschillende rapporten worden meegenomen.

10.2 Integraal toezicht

Toezicht is gebleken meer effectief te zijn als een integrale aanpak wordt gehanteerd. Een aanpak die zich alleen maar concentreert op naleving, levert overwegend onvoldoende substantiële verbetering in het gedrag tot naleving op. Een integrale benadering aan de hand van het 'Nalevingsvierkant' biedt meer mogelijkheden. Dit Nalevingsvierkant is gebaseerd op principes uit de marketing en is in 2005 naar voren gebracht door de Voedsel en Waren Autoriteit.²⁹ Het Nalevingsvierkant bevat diverse aspecten, waaronder een viertal E's die zich bevinden tussen enerzijds de regel en anderzijds het gedrag. Deze letters E staan voor een van de vier elementen die (kunnen) bijdragen aan een betere naleving van de regel.

- Voorlichting en educatie (Education)
- Sociale en fysieke infrastructuur (Engineering)
- Economische stimuli (Economics)
- Klassieke handhaving (Enforcement)

Educatie staat voor alle inspanningen die zijn gericht op het normen- en

28 P. Sinning en L. Zaal, Veiligheid vereist handhaven en toezicht; van veldwachter naar manager publieke ruimte, in: P. Eijlander e.a. (red.), Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen, Den Haag: Sdu 2002, p. 100.

29 Voedsel en Waren Autoriteit, Zicht op toezicht. Effectief toezicht houden, hoe doe je dat? Rapportage "Naar prestaties met effect", januari 2005, p. 25.

waardenstelsel van de doelgroep. Door middel van scholing en voorlichting wordt dit gedrag gevormd. De 'engineering' bevat ingrepen in de fysieke omgeving die bepaald gedrag mogelijk of onmogelijk maken. Het plaatsen van drempels, bijvoorbeeld, voorkomt te hard rijden. Naast de fysieke omgeving kan ook de sociale omgeving worden versterkt. Hiermee worden sociale preventie en controle verstevigd. Door het vragen van medewerking van de brancheorganisatie kan dit onder andere worden bereikt. 'Economics' zijn alle maatregelen die bepaald gedrag economisch aantrekkelijk of juist onaantrekkelijk maken. Het 'Enforcement' bevat alle inspanningen op terrein van toezicht, handhaving en handhavingscommunicatie. Met repressie of dreiging daarmee wordt preventie van overtredingen beoogd. Sancties horen daar overigens ook bij. De kracht van deze integrale aanpak zit in de omstandigheid dat wordt gedacht vanuit het idee dat normovertreding een beïnvloedbare factor is. Een factor die niet alleen door de pressie van een eventueel sanctiemiddel kan worden vormgegeven. Handhaving als enig instrument is niet voldoende; investeren in de E's des te meer. Er moet daarom ruimer dan naar 'handhavend alleen' worden gekeken om aan de integrale behandeling tegemoet te treden.

10.3 Samenwerking

Naar de opvatting van het kabinet is het wenselijk dat toezichthouders onderlinge samenwerking in concrete gevallen bevorderen³⁰. Omdat toezicht niet is beperkt tot één sector - en daarbinnen zelfs niet tot één wet - is overlap tussen toezichthouders onontkoombaar. Om op een goede wijze om te gaan met deze overlappings is afstemming en samenwerking noodzakelijk. Daarvoor is in de eerste plaats informatie-uitwisseling nodig en kennis over 'wie' de ander is. De gesproken toezichthouders geven aan dat samenwerking eerst goed verloopt als men elkaar kent en heeft leren kennen. Pas wanneer de toezichthouders van elkaar weten wie zij zijn en waar zij mee bezig zijn, kunnen verdere afspraken over afstemming en samenwerking worden vormgegeven. Het probleem is echter dat niet alle informatie van de toezichthouders aan anderen mag worden overgedragen. Begrenzingszinnen zitten in de Wet bescherming persoonsgegevens, de Awb, Ambtenarenwet en bijzondere wetgeving. Dit maakt het proces tot samenwerking niet eenvoudiger. In dit kader dient niet vergeten te worden dat vele rijksinspecties reorganisaties achter de rug hebben en dat nieuwe toezichthouders zijn ontstaan. Deze organisaties zijn goed op weg zich zelf te leren kennen en te ontwikkelen. Vervolgens ontstaan de extern

³⁰ De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht), Den Haag: juli 2001, p. 7.

gerichte initiatieven door middel van samenwerking al dan niet met andere toezichthouders en ondernemers.

De winst van samenwerking is evident. Het zorgt voor vermindering van (de ervaren) toezichtlast voor de ondernemer. Het maakt namelijk een objectgerichte wijze van toezicht mogelijk die meer diepgaand en serieus plaatsvindt. Deze concrete vorm van samenwerking blijkt in de praktijk toch niet altijd even goed en snel realiseerbaar. Er zijn hiervoor verschillende oorzaken aan te wijzen. Het gaat om juridische belemmeringen, verschillen in bevoegdheden en sanctie-instrumentarium en de niet synchroon lopende perioden waarin de risico's waarop wordt gecontroleerd zich kunnen voordoen. Niet onbelangrijk is ook dat samenwerking veel input vergt in termen van voorbereidingstijd en daarmee aanvullende kosten met zich meebrengt. Mede daardoor blijft samenwerking in de praktijk veelal beperkt tot een gezamenlijk optrekken van toezichthouders bij individuele gevallen of speciale, incidentele, acties.

Samenwerking is geen doel op zich, maar een middel om samen toegevoegde waarde te bereiken. Na de vraag óf samenwerking in beginsel aan de orde is, volgt de vraag hóe samenwerking het beste vorm en inhoud kan worden gegeven, op welk niveau, met welke intensiteit en vooral ten behoeve van wie of wat (efficiency, bedrijfsvoering, stroomlijning processen). Toezicht dient in algemene zin een publiek belang en is gericht op het zorgdragen voor het naleven van de normen. Het doel van samenwerking tussen toezichthouders is verlichting van de toezichtlast voor de ondertoezichtgestelde te bereiken. Dit is een ander doel dan het zorgdragen voor naleving. Met samenwerking wordt het publiek belang niet noodzakelijkerwijs gediend. De samenwerking tussen toezichthouders vindt plaats vanuit een individueel belang en niet vanuit een publiek belang.

De Ambtelijke Commissie Toezicht II heeft een aantal interessante aanbevelingen gegeven ten behoeve van samenwerking tussen toezichthouders. Het streven van de bevordering van samenwerking moet tweërlei zijn. Enerzijds moet de samenwerking gericht zijn op vermindering van de toezichtlasten voor de ondertoezichtgestelden. Anderzijds moet de samenwerking gericht zijn op het boeken van winst op het gebied van efficiency, effectiviteit en professionaliteit. De samenwerking met voor de hand liggende partner-toezichthouders is van belang. Dit blijkt ook uit de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd. Het heeft geen zin om een Voedsel en Warenautoriteit te laten samenwerken met

een toezichthouder die volledig buiten het eigen terrein werkzaam is. Het samenwerkingsverband moet ook niet zo breed worden gemaakt, dat niet meer op basis van eigen toezichtverantwoordelijkheid te controleren valt. Er moet naar worden gestreefd een situatie te bereiken waarin de bevindingen van toezichthouders met identieke toezichtobjecten aan elkaar kunnen worden uitgewisseld en terugkoppeling naar de betrokken beleidsdirecties van de eigen en van andere betrokken departementen mogelijk is. Op basis daarvan kunnen nieuwe toezichtarrangementen beter worden vormgegeven. De Ambtelijke Commissie Toezicht II is overigens van mening dat het toezicht altijd zal bestaan uit een combinatie van toezicht op systeemniveau en zichtbare toezichtacties in het veld. De Ambtelijke Commissie Toezicht II benadrukt terecht dat certificering van bedrijven en/of bedrijfsprocessen en het hebben van een kwaliteitszorgsysteem geen garantie biedt ten aanzien van de veiligheid van producten en diensten.

De samenwerkingsverhoudingen tussen toezichthouders dienen expliciet ten behoeve van optimaal toezicht te worden gesmeed. Indien hierin overlappings zitten, of witte vlekken (dubbele bevoegdheden of ontbreken van bevoegdheden) voorkomen, is het gevaar aanwezig dat het toezichtstelsel als geheel niet goed meer functioneert. Met toezichtarrangementen alleen kunnen deze weeffouten niet worden verholpen. Het stelsel moet in zijn geheel in orde zijn. Op basis daarvan kan pas worden gesproken over een optimale samenkomst van toezichtarrangementen en de bestuurlijke verhoudingen rond deze arrangementen.³¹

10.4 Samenwerken

In Nederland kenden we de Raad van Financiële Toezichthouders (RFT), die samenwerking realiseerde op het integriteittoezicht, handhaving, groepstoezicht en op een aantal andere onderwerpen. De RFT was in 1999 opgericht met als doel de samenwerking tussen de Nederlandsche Bank (DNB), de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) en de Stichting toezicht effectenverkeer, nu Autoriteit Financiële Markten (AFM) op cross sectorale onderwerpen te verbeteren. De RFT bestaat niet meer. Met de kanteling van het toezicht op de financiële markten en de fusie tussen DNB en de PVK is de afstemming en samenwerking sterk vereenvoudigd. Er zijn nu twee toezichthouders die vanuit hun eigen optiek hun toezichttaken uitoefenen.

31 Commissie-Holtslag, De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen, Den Haag: juli 1998, p. 13.

Een apart samenwerkingsorgaan was niet meer nodig. Wel is er in de vorm van een convenant invulling gegeven aan de samenwerking tussen DNB en de AFM.

Dat samenwerking lonend is, blijkt uit de pilots die in het najaar van 2004 hebben plaatsgehad. Rijksinspecties hebben in tien pilots op pragmatische wijze onderzocht wat de voordelen zijn van samenwerking. Het onderzoek maakt deel uit van het Programma Andere Overheid (PAO). Het project Samen werkt! was vooral bedoeld om na te gaan of meer samenwerking tussen rijksinspecties kan leiden tot minder toezichtlast voor bedrijven en een efficiënter en effectiever toezicht. De hoofdconclusie is dat samenwerking, mits afgewogen en slim toegepast, werkt. De samenwerking betekent voorts minder, maar meer diepgaande controles, de mogelijkheid tot meer gericht toezicht houden, een vermindering in de rapportagelast van de ondernemers en het voorkomen van strijdigheid in de regeltoepassing.

In het rapport Samen werkt! wordt de feitelijke toezichtlast gedefinieerd als de "kosten uitgedrukt in tijd en geld van bedrijven om te voldoen aan de informatieverplichtingen vanwege het toezicht".³² Ondernemers moeten informatie aanleveren voorafgaande aan het toezicht, de tijd nemen om toezichthouders te begeleiden binnen de onderneming en eventueel aanvullende informatie nazenden na afloop van het bezoek. Volledig geïnformeerd zijn lijkt wellicht de ideale situatie, maar is zelden de praktijk. De opgave is om al bij de informatieverwerving zodanig selectief te zijn dat die gegevens bij de beoordelingsvorming worden betrokken die nodig zijn voor een toereikend oordeel. De basisgedachte bij de praktische werkwijze is dat er twee hoofdvormen zijn voor het verkrijgen van informatie: 1. de toezichthouder kan zelf actief gegevens verwerven en 2. de ondertoezichtgestelde kan gegevens verstrekken. Er is een afruil tussen kosten en betrouwbaarheid.³³ Gegevensverstrekking is relatief goedkoop, althans voor de toezichthouder die ze niet zelf hoeft te vergaren. De andere zijde van de medaille is dat de toezichthouder minder controle heeft over de juistheid en de betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens.

Naast deze feitelijke toezichtlast wordt de ervaren toezichtlast

32 Andere Overheid, Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties, Den Haag: 2005, p. 11.

33 J. de Ridder, Een goede raad voor toezicht (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 30.

onderscheiden. Hieronder wordt de gevoelstemperatuur van het toezicht door de ondernemer verstaan. Tijdens het project zijn metingen verricht om het effect van gezamenlijke inspecties op de toezichtlast vast te stellen. Door samenwerking tussen rijksinspecties in de pilots daalde de toezichtlast voor de bedrijven gemiddeld met tussen de 10 en 25%; in één geval zelfs met 50 %. In één pilot (horeca) werd de toezichtlast door het bedrijfsleven juist als toegenomen ervaren. Bij gezamenlijke bedrijfsbezoeken moeten bedrijven meestal extra tijd investeren in begeleiding van de controle. Men vindt dat echter de moeite waard, gezien de verwachte opbrengsten in de vorm van minder en beter voorbereide controles. Door samenwerking wordt het onderzoek meer diepgaand uitgevoerd en wordt de inspectie door de geïnspecteerde als completer ervaren. De uiteindelijke winst is afhankelijk van de aard van datgene waarop toezicht gehouden wordt, de soort wet- en regelgeving, de overlap tussen de werkzaamheden, de intensiteit van de inspecties en de wijze van samenwerking. Ook blijkt uit de resultaten van pilots waarbij toezichthouders van buiten de Rijksoverheid betrokken waren dat de toezichtlast door samenwerking nog verder kan afnemen. Als belangrijkste voordelen van gezamenlijke inspecties noemden de bedrijven het tijdsaspect, minder overlap en een betere afstemming. Het doel van de inspecties is voor de meeste bedrijven wel duidelijk en de inspecties worden over het algemeen ook als nuttig ervaren. Inspecties houden de bedrijven scherp en hebben een preventieve werking. De toezichtlast die het gevolg is van het werk door de rijksinspecties wordt vooral veroorzaakt door de hoeveelheid rapportageverplichtingen, onverwachte controles, de mate van eenduidigheid en consistentie in het toezicht, de (on)deskundigheid van de inspecteurs en de opstelling van inspecteurs. Deze laatste aspecten hebben rechtstreeks betrekking op de professionaliteit van de toezichthouder.

Samenwerking is een manier om de toezichtlast te verminderen. Deze manier is echter niet heilig. Door het samenwerken kan soms zelfs de toezichtlast stijgen. Als voorbeeld daarvan kan het initiatief van de Arbeidsinspectie en de Onderwijsinspectie dienen. De Arbeidsinspectie kan ongeveer 200 scholen per vier jaar bezoeken om de arbeidsomstandigheden te inspecteren. Door de Onderwijsinspectie deze controle te laten doen, wordt er samengewerkt. Maar daardoor neemt door de gewenste samenwerking ook de inspectiedruk toe. De Onderwijsinspectie komt namelijk jaarlijks in elke school.

Risicoanalyses kunnen eveneens bijdragen aan het terugdringen van toezichtlast. Alle gesproken toezichthouders werken hiermee. Het heeft

als voordeel dat de steekproeven meer trefzeker worden. Handhaving dient meer object-georiënteerd dan regel-georiënteerd te zijn. Concrete objecten of een verzameling objecten kunnen onderworpen worden aan een integraal toezichtprogramma, waarin alle relevante regelgeving is verwerkt. Bij het tonen van goed gedrag zou met minder toezicht kunnen worden volstaan. In de gesprekken met de AID en de VWA wordt aangegeven dat dit in de praktijk goed blijkt te werken. Andere winstaspecten zijn de ketenbenadering (hoe eerder in een keten goede handhaving hoe minder toezichtlast verder op), communicatie en verdere professionalisering en het realiseren van basisregistraties gekoppeld aan een zogenoemde éénloketgedachte, zodat bedrijven minder hoeven te rapporteren.

10.5 Horizontalisering

Het kabinet heeft aangegeven dat ondertoezichtgestelden en andere belanghebbenden een rol bij het toezicht dienen te krijgen. Het is van belang de verantwoordelijkheid van ondernemers te erkennen. Het is van belang dat de ondertoezichtgestelde kan meedenken over de manier waarop de doelstellingen van de regelgeving kunnen worden behaald. Bij de inrichting van nieuwe toezichtarrangementen wil het kabinet daarom in beginsel mogelijkheden voor horizontale publieke verantwoording invoeren. Daarnaast dient een systeem of een instrumentarium voor interne controle en kwaliteitsverbetering ingesteld te worden.

Het belang van horizontale verantwoording ligt in de erkenning van het feit dat toezicht de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van handelen van ondernemers als uitgangspunt neemt. Zelfregulering neemt hier dan een logische plaats in. Dit belang wordt ook in de praktijk onderkend. Er zijn echter nog weinig toezichthouders die daar in de volle breedte gebruik van maken. De Commissie hecht waarde aan horizontalisering. Dit is niet alleen omdat dit de omvang van het verticale toezicht en de toezichtlasten kan verminderen, maar ook omdat zelfregulering lijkt te zorgen voor een betere inbedding van het gedrag bij de ondertoezichtgestelde. Het zorgt op die manier voor een bredere en betere kwaliteitsborging.

10.6 Bruikbare rechtsorde

De minister van Justitie heeft in april 2004 namens het kabinet de Nota Bruikbare Rechtsorde aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin wordt het voornemen gepresenteerd om de relatie tussen overheid en samenleving te willen verbeteren. Dit zou dan moeten gebeuren door het beperken van de regeldruk. Klachten over de regeldruk betreffen diverse terreinen. Het gaat

om de welhaast ontembare groei van het aantal regels en de lasten die het voldoen aan regels met zich brengt. Ook worden de wijze van uitvoering door vergunningverleners, uitvoerders, handhavers en toezichthouders van de overheid niet gespaard. De vermindering en vereenvoudiging verdienen daarom de eerste beleidsaandacht en een fundamentele benadering. Dit vloeit voort uit een van de ijkpunten van de SER. Het betreft de vraag welke verantwoordelijkheidsverdeling het meest geëigend is om het beoogde doel te bereiken. De SER-Commissie Bruikbare Rechtsorde³⁴ constateert dat vermindering van de publieke regeldruk een weerbarstig vraagstuk blijft en onderstreept de uitgangspunten van de Nota Bruikbare Rechtsorde. De SER geeft concrete uitwerking aan deze problematiek. Zo maakt de voorgestane verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van arbeidsomstandigheden en arbeids- en rusttijden een duidelijke vereenvoudiging en beperking van formele regelgeving mogelijk. De overheid concentreert zich dan op doelvoorschriften en werkgevers en werknemers worden verantwoordelijk voor de in te zetten middelen. Tegen de bovenstaande achtergrond schetst de Nota Bruikbare Rechtsorde drie lijnen waarlangs wetgeving beter bruikbaar gemaakt kan worden.

Allereerst is er de principiële aanpak. De wetgever moet niet vertrekken vanuit het belang van de overheid. Het uitgangspunt moet worden omgedraaid en de burger moet op de eerste plaats worden gezet. Kwetsbare belangen hebben bescherming nodig. De burger en ondernemer moeten hun belangen tot hun recht kunnen laten komen, indien dat nodig is. De wetgeving moet het in bepaalde situaties met open normen kunnen stellen. Deze open normen dienen dan door de uitvoerders te worden toegepast in een permanente open communicatie met de burger en ondernemer. Wettelijke normen moeten zodanig kunnen worden geformuleerd, dat in de uitvoering soepel met veranderingen in maatschappelijke omstandigheden kan worden omgegaan (rotonde-regelgeving). Ook het toezicht moet daarop worden aangepast. De wetgeving kan beter geschikt worden gemaakt voor zelfregulering in bepaalde domeinen. Daarvoor moeten bestaande maatschappelijke organisaties worden benut en nieuwe concepten worden ontwikkeld. Veel toezichthouders zijn daar op hun eigen manier reeds mee bezig.

Ten tweede kunnen regulerende en gedragsbeïnvloedende regelingen

34 SER Commissie Bruikbare Rechtsorde, Bruikbare Rechtsorde, Den Haag: 2005, p. 20.

worden verbeterd door een toetsing vooraf te laten plaatsvinden en door regelingen regelmatig na invoering te evalueren. Er dient dan te worden gecontroleerd op noodzaak, evenredigheid van de gebruikte middelen, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit kan er zeer wel toe leiden dat sommige regels worden afgeschaft, omdat de markt er zelf toe is overgegaan om invulling te geven aan normen tot naleving en handhaving. Vergunningen kunnen dan worden vervangen door algemene regels. Middelvoorschriften kunnen worden vervangen door doelvoorschriften. In het advies "Ondernemerschap voor de publieke zaak"³⁵ roept de SER het kabinet op meer te investeren in de systeemverantwoordelijkheid van de overheid. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en het opzetten van een zodanig systeem van uitvoering, handhaving en toezicht moet het publieke belang waarborgen. De overheid moet vooraf helder formuleren wat de doelstellingen en randvoorwaarden zijn en dient dan de uitvoering vervolgens aan publieke en private instellingen en hun professionals over te laten. Het zeer wel mogelijke gevolg is dat regelingen die betrekking hebben op dezelfde objecten worden geharmoniseerd of beter op elkaar worden afgestemd.

Als derde kan het strafrecht als middel van geschilbeslechting terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht. De toezichthouders met wie de Commissie gesproken heeft, zien graag meer variatiemogelijkheden. Zo kan bijvoorbeeld door vaste boetetarieven niet altijd recht worden gedaan aan individuele gevallen. Ook zou het om de naleving te bevorderen beter zijn enige flexibiliteit te hebben. Voorts kunnen zelfregulerende systemen worden ingezet als alternatieve vormen van geschilbeslechting. Eerdere voorstellen van de SER zijn erop gericht meer ruimte te geven aan partijen op decentraal niveau die de mogelijkheid bieden om zelf tot afspraken te komen en keuzes te maken. Dit alles leidt tot zelfregulering. De gedachte daarbij is dat op deze niveaus toegesneden en evenwichtige keuzes kunnen worden gemaakt, waarbij recht kan worden gedaan aan de wensen en belangen van betrokken partijen. Dit biedt tevens perspectieven om te komen tot beperking van gedetailleerde en geformaliseerde regelgeving. Op die manier vindt er derhalve op natuurlijke wijze deregulering plaats. De VNG geeft hiertoe op lokaal niveau een belangrijke voorzet. De VNG schaart zich aan de kant van de ondernemers, die last hebben van de regeldruk. Vanuit die 'slachtofferrol' zet zij zich in voor het verminderen, het vereenvoudigen en het moderniseren van

35 SER, Ondernemerschap voor de publieke zaak, Den Haag: 2005, p. 144.

het bestaande woud aan regels. Het daarop gerichte VNG Snoeiplan Deregulering is in 2005 gepubliceerd.

Door ICT te gebruiken bij het vergaren en ordenen van informatie kan het functioneren van de ondertoezichtgestelden transparanter gemaakt. Het gedrag wordt daardoor tevens meer vatbaar voor toezicht vanuit de toezichthouder. Informatisering heeft in deze context vier belangrijke eigenschappen: calculatie, transparantie, controle en communicatie³⁶. De toezichthouder krijgt daardoor een beter inzicht in de ondertoezichtgestelde ondernemer. Wel kunnen er ongewenste neveneffecten ontstaan. De ondertoezichtgestelde zou onbetrouwbare gegevens kunnen gaan verstrekken om aan de toezichthouder te denken ontspringen. Ook kan de toezichthouder gaan overvragen als anticipatie op de (mogelijke) onbetrouwbare gegevens en vanwege het 'gewoonweg willen hebben' van het materiaal.

Er zijn in verschillende perspectieven op toezicht te onderscheiden. Dit wordt geformuleerd als de stijlen van toezicht. De drie stijlen zijn: klassiek, modern en postmodern.³⁷

Bij het klassieke toezicht blijft de toezichthouder als het ware op een afstand. Informatie speelt bij deze stijl een essentiële rol. Zonder informatie is de toezichthouder niet in staat om de gerealiseerde effecten te volgen. De toezichthouder is herkenbaar aan zijn behoefte om veel te willen weten en de uitvoering van toezicht kent een sterk procedureel karakter. De basis hiervan is gelegen in wet- en regelgeving. De ICT versterkt dit toezichtproces, omdat de beheersbaarheid van de informatie niet langer een bottle neck is.

Het moderne toezicht kenmerkt zich door de situatie dat de positiebepaling van de toezichthouder ten opzichte van de ondertoezichtgestelde wordt gerelativeerd. Er is niet alleen sprake van erkenning, maar ook van vervlechting en onderlinge wederzijdse afhankelijkheid. Dit uit zich in een professionele afstand. Dit in tegenstelling tot de formele afstand

36 V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft: Eburon 1994, p. 295-322.

37 V.M.F. Homburg & V. Bekkers, *ICT, toezicht en informatierelaties*, in: M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond (red.), *ICT en Openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht: Lemma 2005, p. 283.

die is waar te nemen bij het klassieke toezicht. De toezichthouder en de ondertoezichtgestelde ontwikkelen gezamenlijk de professionele normen. Hierin komt de complexiteit van het veld waarin zij opereren terug. Ook is dit het referentiekader voor het afleggen van professionele verantwoording naar elkaar. Dit is te beschrijven als een partnership tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde. Voor deze gezamenlijke normvorming is kennis- en informatiedeling van belang. Zonder deze deling zal deze professionele houding niet tot zijn recht komen.

Postmodern toezicht kenmerkt zich weer door andere aspecten. Het afleggen van verantwoording als een vorm van toezicht wordt in deze stijl vooral gezien als de creatie van "checks and balances". Een toezichthouder kan "checks and balances" rondom een ondertoezichtgestelde realiseren door op grond van verkregen informatie medetoezichthouders te attenderen op bepaalde situaties die bestaan bij de ondertoezichtgestelde. Dit sluit aan op de eerder bevinden van de Commissie Docters van Leeuwen³⁸, die in 2001 een ontwikkeling van horizontalisering in het toezicht signaleerde. De Arbeidsinspectie tipt de VROM-Inspectie en vice versa. Achtergrond van deze stijl is de gedachte dat de complexiteit en de dynamiek van de samenleving van een dusdanige omvang is, dat het per definitie onmogelijk is om de uitoefening van toezicht vanuit één plek en vanuit één perspectief te laten plaatsvinden. De samenwerking tussen toezichthouders en toezichthouders en ondertoezichtgestelden laten dit in de praktijk zien.

Diversiteit in de soorten van toezicht is gewenst. Toezicht vindt plaats in een spanningsveld tussen enerzijds communicatie en anderzijds samenwerking. Samenwerking die meer is dan samenwerking tussen toezichthouders onderling. De samenwerking ziet ook toe tussen toezichthouders op en afnemers van onder toezicht gestelde organisaties. De toezichthouder legt daarbij de verbindingen. Hierdoor worden concurrerende perspectieven, kennis en informatie worden ontsloten en gedeeld.³⁹

10.7 Klachtenbehandeling

Op basis van de besluiten van de toezichthouder kan op grond van

38 Adviescommissie ICT en overheid, Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie, Den Haag: 2001.

39 V.M.F. Homburg & V. Bekkers, ICT, toezicht en informatierelaties, in: M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond (red.), ICT en Openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid, Utrecht: Lemma 2005, p. 282.

wettelijke bepalingen een bezwaar- of beroepschrift worden ingediend. Het bezwaar- en beroepschrift moet zijn gericht op de gevolgde procedure of inhoud van het besluit. Naast de gebruikelijke beroepsmogelijkheid is het gewenst tegenwicht te bieden tegen de toezichtsmacht van de toezichthouder en de wijze waarop die wordt uitgeoefend. In sommige gevallen heeft de toezichthouder zelf in een klachtenprocedure voorzien. Daarnaast is het mogelijk over de uitoefening van het toezicht te klagen bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman behandelt klachten over veel verschillende overheidsinstanties. Ook over particuliere instellingen met een overheidstaak kan worden geklaagd bij de Nationale ombudsman. Zo'n klacht is evenwel een relatief zwaar middel. Men zou kunnen denken aan lichtere vormen van klachtrecht om de gedraging van de toezichthoudende ambtenaar ter discussie te stellen, of de nogal weinig klantvriendelijke opstelling van een uitvoerende eenheid te bekritisieren. In het symposium van de Commissie op 16 februari 2006 hebben sommige toezichthouders ook zelf gewezen op de wenselijkheid van een dergelijk terugkoppelingsmechanisme naar de dienstleiding. Nog niet bij elke toezichthouder lijkt de klachtbehandeling een prominente rol in de organisatie te hebben. Bij de AFM en NMa zijn op de site gegevens te vinden voor een dergelijk traject. De NMa heeft zelf een klachtenfunctionaris. Bij de Arbeidsinspectie is de geadresseerde de Algemeen Directeur en bij de UWV is een Centraal Klachtenbureau ingericht om de klachtenbehandeling af te wikkelen. Ook de bij de Belastingdienst is op de internetsite nadere informatie over afhandeling van klachten te vinden.

Over de concrete houding van de toezichthouder kan dus worden geklaagd. Hierbij kan het gedrag van de toezichthouder, of de weinig klantvriendelijke opstelling van een uitvoerende eenheid worden bekritiseerd. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht bevat hiervoor een regeling 'klachtenbehandeling'. Een ieder heeft het recht een klacht in te dienen bij een bestuursorgaan over de manier waarop de ondertoezichtgestelde in een bepaalde situatie door een toezichthouder is behandeld. Dit is een interne klachtenafhandeling waarbij het de toezichtorganisatie als bestuursorgaan zelf de klacht afdoet. Daarnaast bestaat de nog de mogelijkheid om te klagen bij de Nationale ombudsman. Er kan zowel in de interne als in de externe klachtenprocedure worden geklaagd over een gedraging of over het nalaten daarvan door een toezichthouder jegens een ondernemer of burger. Bij zowel mondelinge als schriftelijke klachten kan deze informeel worden afgedaan. Als dat niet tot tevredenheid leidt voor

de ondernemer, dan heeft de ondernemer recht op volledige afhandeling van de klacht. Mocht de ondernemer vervolgens niet tevreden zijn met de uitkomst, dan staat de weg naar Nationale ombudsman open. De externe klachtenprocedure kan dan worden bewandeld. De klacht moet dan wel eerst bij de overheidsinstantie zelf zijn ingediend. Pas als dat niets heeft opgeleverd, dus niet is gereageerd, de klacht is afgewezen of geen beslissing is genomen over de klacht, kan de Nationale ombudsman worden ingeschakeld. Wanneer de Nationale ombudsman klachten ontvangt die niet eerst bij de overheidsinstantie zijn ingediend, dan neemt hij de klacht niet in behandeling. Met deze procedure geeft de Nationale ombudsman invulling aan zijn missie die luidt: 'vanuit onpartijdigheid een open oog en oor hebben voor klachten over de overheid en deze zodanig behandelen dat aan de burger en de overheid recht wordt gedaan, de overheid van klachten leert en dat wordt bijgedragen aan herstel van vertrouwen in de overheid'. Hiermee wordt door de Nationale ombudsman aan de burger rechtsbescherming geboden en wordt bijgedragen aan de kwaliteit van de uitvoering van taken door de overheid. Klachten worden door de Nationale ombudsman als kostbare informatie gezien. De toezichthouders zouden dit eveneens zo moeten zien.

10.8 IG-beraad

De grote rijksinspectiediensten zijn verenigd in het IG-beraad⁴⁰. Het doel van het IG-beraad is professionalisering van de toezichtfunctie en strategisch overleg te voeren over gezamenlijke activiteiten. Met het IG-beraad wordt de samenwerking tussen de toezichthouders bevorderd. Verder biedt het IG-beraad de Inspecteurs-generaal de mogelijkheid ontwikkelingen in toezicht nauwgezet te volgen en daarover zo nodig standpunten te bepalen. Het IG-beraad komt ongeveer viermaal per jaar bijeen. Het voorzitterschap rouleert tussen de verschillende deelnemers. Het IG-beraad wordt door de departementen in toenemende mate als gesprekspartner gezien bij de ontwikkeling van het toezichtbeleid en de verbetering van de toezichtuitoefening.

10.9 Motie-Aptroot c.s.: één toezichthouder

De Tweede Kamer wil verder gaan dan deze samenwerking en komen tot één inspectie- en controledienst. In de gewijzigde motie-Aptroot c.s. over de realisatie van één inspectie- en controledienst (29362, nr. 77) krijgt het kabinet de tijd tot medio dit jaar om daarvoor een plan van aanpak

⁴⁰ In het IG-beraad participeren onder andere de Algemene Inspectiedienst, de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Waren Autoriteit.

te maken. Op 1 januari 2007 moeten in elk geval de Voedsel en Waren Autoriteit en de Arbeidsinspectie zijn samengevoegd. Hiermee denkt de kamer tegemoet te komen aan het probleem dat ondernemers hebben met de vele inspecteurs van Rijk, provincies en gemeenten. Met deze gewijzigde motie heeft de Tweede Kamer op 23 februari 2006 ingestemd. Aptroot c.s. pleiten al geruime tijd voor het opgaan van de landelijke diensten in één algemene inspectie- en controledienst. Zij willen daarbij komen tot de realisatie van één balie voor de ondernemers. Deze landelijke inspectie- en controledienst moet samenwerken met de gemeentelijke en provinciale toezichthouders. Aptroot c.s. wensen de gedachte te realiseren dat ondernemers één loket, één contactpersoon en één controlebezoek krijgen. Het zou dan naar hun mening gedaan zijn met tegenstrijdige regels en stapeling van regels. Inspecties worden gedwongen tot samenwerking en door het gezamenlijke budget tot een scherpere prioriteitstelling.

10.10 Commissievoorstel: Kamer van Toezicht

De Commissie ziet in de visie van Aptroot een aantal interessante aspecten, doch deelt zijn conclusie om te komen tot één landelijke inspectiedienst niet. Zij bepleit een alternatief. In de rechterlijke organisatie is sinds een aantal jaren de Raad voor de rechtspraak actief. De Raad voor de rechtspraak heeft als doel het bevorderen van het goed kunnen vervullen van de rechtsprekende taak door de rechterlijke instanties. Om dat doel te bereiken heeft de Raad middelen gekregen op het terrein van advies, kwaliteit, financiering en bedrijfsvoering. De Raad voor de rechtspraak heeft een adviserende rol bij relevante wets- en beleidsvoorstellen met consequenties voor de rechtspraak. Deze adviezen zijn gericht aan de minister (of Tweede Kamer) van wie het voorstel afkomstig is. De kwaliteitstaak van de Raad voor de rechtspraak is gelieerd aan de rechtsprekende macht. De Raad bevordert de uniforme rechtstoepassing en de vergroting van de juridische kwaliteit. Op dit terrein kent de Raad voor de rechtspraak geen dwingende bevoegdheden. Bij de financiering heeft de Raad een centrale rol bij de voorbereiding, uitvoering en verantwoording. De financiële middelen worden jaarlijks bij wet toegekend aan de Raad. De middelen worden vervolgens verdeeld over de gerechten. De relatie tussen het gerechtshof en de Raad is ingebed in een planning-en-verantwoordingscyclus met jaarplannen, voortgangsrapportages en jaarverslagen. De Raad is verantwoordelijk voor een algemeen jaarplan voor de rechtspraak en een algemeen jaarverslag voor de rechtspraak. Bij bedrijfsvoering gaat het om onder andere personeelsbeleid, kennismanagement, gebruik van ICT, beveiliging en financieel beheer. Tot

slot stimuleert de Raad samenwerking, initieert landelijke projecten en ontwikkelt landelijk beleid. De Raad kan eveneens algemene aanwijzingen geven. Een dergelijke vorm van verdergaande samenwerking tussen de toezichthouders ziet de Commissie, gezien de geconstateerde omstandigheden, als aanpak om te komen tot een verlichting in de toezichtlasten van de ondernemer. In die zin zou een Kamer van Toezicht aan verlichting van de toezichtlast kunnen betekenen.

De Kamer van Toezicht vormt de schakel tussen de ministeries en de toezichthouders en de toezichthouders met de ondertoezichtgestelden. De Kamer heeft als opdracht te bevorderen dat de toezichthouders hun toezichthoudende taak goed kunnen vervullen. De Kamer van Toezicht behartigt het gemeenschappelijke externe belang van de toezichthouders, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering. Als zodanig vervult de Kamer van Toezicht een coördinerende, initiërende, stimulerende, facilitaire, toezichthoudende of sturende rol. De Kamer van Toezicht is tegelijkertijd het aanspreekpunt voor en de woordvoerder van de toezichthouders in het politieke en maatschappelijke debat. De Kamer van Toezicht vervult de gewenste één-loket functie en richt een front- en backoffice in met een accountmanager per onderneming, zodat de ondernemer een duidelijk herkenbaar 'gezicht van toezicht' heeft. Ook beheert zij een basisadministratiesysteem. De ondernemer stelt de relevante toezichtinformatie aan de databank van de Kamer van Toezicht ter beschikking, die deze laat uitlezen door de wettelijk bevoegde toezichthouders. Ten behoeve van dit systeem moet niet meer informatie worden gevraagd dan nodig is en moet deze gedeeld worden waar het kan. De Kamer van Toezicht oefent ook toezicht uit op de noodzaak van het opvragen van gegevens en kan eventueel een vergoeding vaststellen voor de door de ondernemer te verrichten informatiewerkzaamheden. Voorts behandelt de Kamer klachten van ondertoezichtgestelden.

Er blijft echter een probleem dat met de voornoemde aanpak nog niet wordt weggenomen. Dat heeft namelijk grotendeels te maken met de staatsrechtelijke inrichting van Nederland. De gedecentraliseerde toezichthouders zullen namelijk nog steeds als zodanig zelfstandig actief zijn. Ook zullen er controles plaatsvinden vanuit de branche- en bedrijfsverenigingen. Dergelijke problemen zullen er trouwens ook zijn na de effectuering van de motie-Aptroot c.s.. Ook wordt met genoemde motie niet tegemoetgekomen aan de problematiek van de tegenstrijdige

regels en stapeling van regels. De tegenstrijdige regels blijken vooral tegenstrijdigheden in interpretaties te zijn. De Kamer van Toezicht zou wel een bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van een meer eenduidige interpretatie.

De stapeling van regels zal naar de mening van de Commissie niet kunnen worden vermeden door één landelijke inspectie- en controledienst te vormen. De toezichthouders hebben allemaal een eigen domein. De stroomlijning vindt met een centrale toezichthouder dan weliswaar op Rijksniveau plaats, maar in combinatie met de lokale overheden en hun regeldrift, zal nog steeds extra toezichtlast ontstaan. Gezien de grote reorganisaties binnen de inspecties van de afgelopen jaren, de vorming van nieuwe toezichthouders en het proces dat de Commissie in beeld heeft gekregen als het gaat om initiatieven en ontwikkelingen, acht de Commissie niet opportuun om te komen tot één landelijke inspectie- en controledienst, aangezien het risico van een megalomane organisatiestructuur een extra bureaucratiseringsimpuls te groot is. Zij beveelt aan een Kamer van Toezicht in te stellen.

11. Financiële positie toezichthouders

Er blijkt weinig gerichte en overzichtelijk gerangschikte informatie beschikbaar omtrent de financiële positie van de toezichthouders. De financiële verhoudingen moeten per ministerie uit de begroting worden afgeleid. Ook omtrent de ontwikkeling van de toezichtkosten is weinig systematisch gegroepeerd materiaal beschikbaar. Dit is op zichzelf gezien een opmerkelijke omstandigheid. Van de toezichthouders die we hebben gesproken, is telkens het actuele aantal fte's vermeld. De Commissie is van mening dat het wenselijk is om de financiële verantwoording plaatsvindt door de toezichthouders over de door hun opgeroepen toezichtlasten. Voorts is zij van mening dat een nut-en-noodzaak-analyse gewenst is.

12. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de gesprekken en de voorgaande notitie wenst de Commissie de volgende conclusies en aanbevelingen aan het kabinet en de toezichthouders mee te geven.

- De toezichthouders ondernemen initiatieven tot verbetering van de naleving en het terugdringen van de toezichtlast. Hierbij wordt tevens de samenwerking met andere toezichthouders opgezocht. De professionalisering onder toezichthouders is van wezenlijk belang.

Competenties van de toezichthouder, professionalisering van de onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming moeten bij de taakuitvoering betrokken worden. De Commissie heeft mogen constateren dat hieraan reeds hard wordt gewerkt. Klachtenbehandeling heeft eveneens een plaats gekregen in de toezichthoudende organen. Bij de ene meer expliciet dan de andere. De effecten zullen mogelijk niet direct merkbaar zijn; het is een ontwikkelingstraject dat pas op termijn vruchten zal afwerpen. Samenwerking tussen toezichthouders heeft op dit moment verschillende vormen aangenomen, soms meer structureel en soms meer incidenteel. Om dit een structurele inbedding te geven, geeft de Commissie de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 1

Vorm een Kamer van Toezicht. Deze Kamer behartigt het gemeenschappelijke externe belang van de toezichthouders, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering. Als zodanig vervult de Kamer van Toezicht een coördinerende, initiërende, stimulerende, facilitaire, toezichthoudende of sturende rol. De Kamer van Toezicht is tegelijkertijd het aanspreekpunt voor en de woordvoerder van de toezichthouders in het politieke en maatschappelijke debat. Voorts behandelt de Kamer klachten van ondertoezichtgestelden.

- Het toezicht kent vele gezichten en daarmee vele uitvoerders. De ondernemer wordt hiermee geconfronteerd op een wijze dat hij telkenmale op een verschillende plek bij een andere toezichthouder zijn vragen moet leggen en met grote regelmaat dezelfde informatie moet aanleveren. De ondernemer moet niet de lasten dragen van de wijze waarop de overheid het toezicht via de verschillende toezichthouders organiseert.

Aanbeveling 2

Richt een toezichtstelsel in met een front-office voor de ondernemer en de burger. Dit kan als minimum per sector plaatsvinden. Achter de front-office kunnen verschillende back-offices draaien voor de verschillende toezichthouders. Daarnaast dient een basisadministratiesysteem ingevoerd te worden waarin de verschillende toezichthouders gegevens kunnen plaatsen en uitlezen, tenzij de aard van de gegevens en de toezichthoudersrelatie dit niet wenselijk maakt. Ten behoeve van het toezicht moet niet meer informatie worden gevraagd dan nodig is en moet deze gedeeld worden waar het kan.

- Door samenwerking kunnen toezichthouders meer diepgaand controleren. Daarbij wordt meer gezien en gehoord. Door informatie-uitwisseling en gezamenlijke risicoanalyses kan toezicht effectiever worden ingezet, namelijk gericht op slechte nalevers. Waar een ondernemer op één terrein niet naleeft, is de kans aanwezig dat hij de normen op een ander terrein eveneens niet naleeft. Een samenwerking in dit soort situaties geldt niet alleen tussen nevenschikende toezichthouders, maar ook voor toezichthouders in de keten.

Aanbeveling 3

De kennis op het gebied van de naleving dient blijvend te worden gedeeld met andere toezichthouders, bij voorkeur in de vorm van een structureel overleg. Hiermee wordt voorkomen dat iedereen zijn eigen wiel aan het uitvinden blijft. Stimuleer het uitwisselen van toezichtgegevens uit controles aan het eind van de keten aan toezichthouders die hoger in de keten opereren en andersom. Een goed toezicht aan het begin van de keten kan veel controles aan het einde van de keten voorkomen. Hetzelfde geldt voor het uitwisselen van informatie tussen nevenschikende toezichthouders. Vergeet in dit soort overlegcircuits vooral niet de sector te betrekken. De professionaliteit en expertise uit de sector kunnen daarbij zeker worden gebruikt.

- Bestuurlijk toezicht heeft de voorkeur. Het strafrecht als middel van geschilbeslechting kan terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht. Het Openbaar Ministerie heeft niet altijd de mankracht en de kennis in huis om de gespecialiseerde taken van de toezichthouders te behandelen. De toezichthouders zien graag meer variatiemogelijkheden in het nalevingstoezicht. Met de omstandigheid

dat op dit moment vaste wettelijke boetetarieven gelden, wordt niet altijd recht worden gedaan aan individuele gevallen. Daarnaast hecht de Commissie waarde aan horizontalisering van het toezicht. Dit is niet alleen zo, omdat dit de omvang van het verticale toezicht en de toezichtlasten kan verminderen, maar ook omdat zelfregulering lijkt te zorgen voor een betere inbedding van het gedrag in de onderneming. Het zorgt op die manier voor een bredere en betere kwaliteitsborging. De Commissie acht het wenselijk dat ondernemers in overleg met de toezichthouder het middelenkader opstellen. De toezichthouder kan daarop vervolgens toezien.

Aanbeveling 4

Breng meer flexibiliteit in de vormen van afhandeling door middel van het bestuursrecht en het aansprakelijkheidsrecht. Ook kunnen zelfregulerende systemen worden ingezet als alternatieve vormen van geschilbeslechting. Wettelijke normen moeten zodanig kunnen worden geformuleerd dat de uitvoering soepel op de maatschappelijke veranderingen kan inspelen (rotonde-regelgeving). Ook het toezicht moet daarop worden aangepast. Ga na welke wetgeving beter geschikt kan worden gemaakt voor zelfregulering in bepaalde domeinen.

- Samenwerking blijkt doorgaans een verlichting van de toezichtlast op te leveren. Deze samenwerking biedt een groot aantal voordelen als samenwerking geografisch of per te controleren object wordt georganiseerd. In het algemeen kan dan worden gesteld dat de ondertoezichtgestelde minder last van de controles heeft, terwijl de naleving van wet- en regelgeving op een adequate wijze plaatsvindt.

Aanbeveling 5

Samenwerking is geen doel op zich. Samenwerking mag slechts plaatsvinden als de toezichtlast daardoor daalt. Dit kan door een geografische samenwerking of een samenwerking per object worden geëffectueerd. Indien de toezichtlast niet daalt, dient samenwerking niet plaats te vinden.

- De toegenomen belangstelling voor toezicht in de Nederlandse bestuurspraktijk is ten dele te verklaren uit de bestuurlijke nasleep van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Hieruit blijkt dat het optreden van verschillende toezichthouders in de loop van de tijd heeft geleid tot een situatie waarin politieke verantwoordelijkheden niet transparant zijn en ook niet kunnen worden waargemaakt. Incidenten

moeten echter niet de regel bepalen. In vele stukken omtrent toezicht wordt op basis daarvan geredeneerd. Het loont echter de moeite om een meer fundamentele visie te ontwikkelen in tijden van relatieve rust.

Aanbeveling 6

Neem los van de incidenten de tijd om te komen tot een doordacht systeem van toezicht. Incidenten moeten niet de regel bepalen. De samenleving is niet risicoloos en kan ook niet volledig risicoloos worden gemaakt. Draag dit besef uit. Ook het parlement moet zich daarvan nadrukkelijker bewust zijn. Daarbij is het van belang om te beginnen met vertrouwen te hebben in de burger en de ondernemer. Richt daarom het normenstelsel niet in op de utopie van een risicoloze samenleving, maar wel op de realiteit. Het uitgangspunt dat minder regels ook minder regeldruk oplevert, kan daarbij worden meegenomen. Beoordeel de bestaande regelgeving systematisch op nut en noodzaak.

- Uit ons onderzoek blijkt dat de samenwerking nog regelmatig wordt belemmerd door juridische onmogelijkheden om informatie uit te wisselen en verschillen in bevoegdheden van toezichthouders.

Aanbeveling 7

Maak werk van het wegwerken van overbodige juridische barrières en verschillen tussen toezichthouders in bevoegdheden en sanctiearsenaal.

- Uit de verschillende gesprekken is de Commissie gebleken dat de naleving valt of staat met goede communicatie met de ondertoezichtgestelden. Een verdere verbetering van de communicatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde is de sleutel tot een meer optimaal toezicht en verbetering van de naleving.

Aanbeveling 8

Ga als toezichthouder zoveel als mogelijk de dialoog aan met de ondertoezichtgestelden over het waarom van de normen en geef indien mogelijk de normen in samenspraak met de ondertoezichtgestelden concrete vorm.

- Uit de gesprekken is de Commissie gebleken dat ook de toezichthouders soms worstelen met de onduidelijkheid van regels en de uitvoerbaarheidsproblemen. Partijpolitieke compromissen zijn vaak

de oorzaak van vage normen en multi-interpretabele formuleringen. Bij de operationalisering van het toezicht blijkt dit de oorzaak te zijn van verwarring omtrent de regels waaraan de ondernemer moet voldoen. Ook is lang niet altijd duidelijk of een onderscheid in interpretatie tussen grote en kleine bedrijven te rechtvaardigen valt. Het werken met open normen is voor grote bedrijven veelal beter uitvoerbaar dan voor de kleinere die een voorkeur lijken te hebben voor middelvoorschriften. Dit verschil in aanpak moet, waar mogelijk, samen met de ondernemersvertegenwoordigers worden uitgewerkt en voldoen aan de vereisten van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De toezichthouders moeten in een veel vroeger stadium hun toezichtexpertise kunnen inzetten bij de totstandkoming van (nieuwe) regels en daarbij ook letten op de opvattingen van de ondernemers(organisaties) over werkbare toezicht. De toezichthouder moet zich onthouden van het tot detail invullen van deze open normen en moet niet toegeven aan de verleiding deze alsnog vast te leggen en bekend te maken.

Aanbeveling 9

Maak een onderscheid grote en kleine ondernemers ten aanzien van de normen. Gebruik meer open normen om meer recht te doen aan het doel en de strekking van een norm. Indien een uitwerking naar middelvoorschriften noodzakelijk is, doe dit dan op een wijze waarbij de ondernemers betrokken zijn. Toezichthouders mogen daarbij geen pseudo-wetgevers worden of de regels scherper aanzetten dan de wet beoogt.

- De toezichthouders zijn mede verantwoordelijk voor de door de ondernemers beleefde regeldruk. De wijze van toezicht speelt vele ondernemers parten. De toezichtlast wordt door objectieve en subjectieve factoren bepaald. De objectieve factoren (informatieverplichtingen, administratieve werkzaamheden, inspecties) zijn doorgaans gemakkelijker te meten dan de subjectieve factoren. De ervaren toezichtlast kan worden beïnvloed door de wijze van optreden door een toezichthouder in zijn totaliteit, maar ook door het gedrag van een individuele inspecteur.

Aanbeveling 10

Zet een meetinstrument op waarbij zowel de objectieve als de subjectieve toezichtlast wordt gemeten. Ontwikkel hiervoor indicatoren en criteria, verricht een nulmeting en verricht daarna periodiek een aanvullende meting om te zien in hoeverre de activiteiten die de toezichthouders uitvoeren een daadwerkelijke daling van de feitelijke en ervaren toezichtlast bewerkstelligen. De toezichthouders mogen voor de bestuurlijke waardering en hun voortbestaan niet afhankelijk zijn van hun strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vergelding, maar moeten primair gericht zijn op bevordering van de 'compliance'.

Deel C:
Gespreksverslagen

Commissie

Stevens

Door:
Prof. dr. L.G.M. Stevens
Mr. M.P.L. Adriaansen

'Als er vijf maal een controleur langskomt, dan is daarvoor een aanleiding.'

naam	Mr. R. (Ron) van der Helm, hoofdinspecteur Dienstonderdeel Opsporing en plv. directeur AID
organisatie	de Algemene Inspectie Dienst (AID) is de controle- en opsporingsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De activiteiten van de AID vormen een bijdrage aan het stimuleren of het ontmoedigen van een bepaald gedrag in het werkgebied van LNV en dragen daardoor bij aan de effecten die daarmee worden beoogd zoals welvaart, gezondheid van mens en dier en biodiversiteit. Zijn bevoegdheden worden ontleend aan ongeveer dertig wetten, waaronder de: Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Landbouwkwaliteitswet, Landbouwwet, Meststoffenwet, Plantenziektenwet, Wet op de openluchtrecreatie, Wet milieubeheer, Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998 en Bestrijdingsmiddelenwet 1962.
kernwoorden	tijd, draagvlak, andere aanpak



Veranderingen

De AID zit in een ontwikkelingstraject en heeft in dat kader recent een aantal reorganisaties achter de rug. Dit traject is in 2004 ingezet. Per 1 januari 2005 is de AID een dienst die het baten-lastenstelsel hanteert. Het heeft de status van agentschap gekregen. De ondersteunende diensten bevinden zich in Kerkrade. Het agentschap heeft voor de AID bestuurlijke voordelen. Er is meer helderheid geschapen met betrekking tot de (financiële) sturingsrelatie tussen de dienst en het ministerie, waarbij de AID flexibeler en transparanter kan zijn dan voorheen mogelijk was, aldus Van der Helm. De afspraken over de handavingsprestatie worden namelijk van te voren tussen het ministerie van

LNV en de AID vastgelegd en achteraf dient over het bereikte resultaat aan het ministerie verantwoording te worden afgelegd. Er heeft binnen de AID een verandering plaatsgevonden van "gaat heen en inspecteer" naar het uitvoeren van afspraken die in een cyclus zijn vormgegeven. Er moet nog wel een verdere slag worden gemaakt om samen met de opdrachtgever niet alleen naar de inspecties zelf, maar ook naar de instrumentkeuze te kijken. Bij de afspraken met betrekking tot het programmatisch handhaven worden

thans de zwaarste risico's in kaart gebracht en wordt ook het handhavings- en nalevingsniveau afgesproken en bezien op welke wijze het meest effectief het beoogde niveau kan worden bereikt.

Honderd procent naleven is een fictie. In die zin is het voor de AID goed dat de dienst deel uitmaakt van de beleidscyclus van het ministerie van LNV en daardoor mede vorm kan geven aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen door handhaving. Door deze participatie neemt de effectiviteit van de handhaving toe en kunnen reële doelstellingen worden geselecteerd. De democratische legitimatie van dit handhavingsbeleid wordt vormgegeven door de omstandigheid dat de AID onderdeel uitmaakt van het departement en zodoende een rechtstreekse lijn naar de minister loopt. Desgevraagd wordt evenwel daaraan toegevoegd, dat het jaarplan primair een intern stuk is. Daarin zijn de risicogroepen en bijbehorende activiteiten, handhavingsinstrumenten en nalevingsbevorderende activiteiten opgenomen. Het is om die reden ook niet openbaar. Het jaarplan wordt ter vertrouwelijke kennisname aan de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast wordt het ook gezonden aan de overheidsdiensten waarmee wordt samengewerkt. Het jaarplan vormt de werkopdracht voor de AID. De behoefte vanuit de branche is hierin niet opgenomen en heeft hierin geen, althans geen formele, plaats. De risicoanalyse vanuit de AID en het overzicht van de afgesproken inspecties zijn over het algemeen wel op hoofdlijnen in de branche bekend. Dit hoeft echter niet tot op individueel niveau te worden doorvertaald. Hiermee wordt ook bewust anticiperend gedrag voorkomen. De AID streeft er naar het nalevingsniveau te verhogen binnen de branche in plaats van alleen de overtreders te willen pakken.

Andere rol

Op het terrein van de handhaving is, naast de geschetste omslag van "handhaving naar naleving" een verschuiving gaande vanuit de strafrechtelijke, op de Wet Economische Delicten gebaseerde, sanctionering naar de bestuursrechtelijke sanctionering. Ook dit betekent dat de AID en de inspecteurs een andere rol gaan vervullen waarop zij dienen te worden voorbereid. In het kader van het nieuwe mestbeleid is de bestuursrechtelijke afdoening aldus vormgegeven: de AID constateert in feite de overtredingen en misdrijven, waarna de sanctionerende afwikkeling vanuit de Dienst Regelingen van het ministerie wordt afgehandeld door middel van beschikkingen. De incasso is uitbesteed aan het CJIB.

De afstemming tussen LNV, AID en OM vindt op bestuurlijk niveau tweemaal per jaar plaats in het zogenaamde driehoeksoverleg. De betrokken Procureur-generaal, de betrokken Directeur-generaal van het ministerie en de directeur van de AID zijn bij dat overleg aanwezig.

Bij de uitvoering van de concrete werkzaamheden heeft de AID werkinstructies voor de inspecteurs vastgesteld. Dit houdt overigens de

mogelijkheid van beoordelingsruimte open. De inspecteur moet dus te allen tijde zijn eigen oordeel vormen tegenover de ondertoezichtgestelden.

Open normen leiden meer tot een discussie tussen controleur en gecontroleerde, dan op het moment dat er sprake is van "dichtgetimmerde" normen. Dit vereist een andere manier van werken dan de inspecteur gewend was. Binnen de AID zijn momenteel verschillende processen gaande. Op een aantal werkterreinen van de AID werd in het verleden al meer met open normen gewerkt dan bij andere inspectiediensten het geval was. Binnen EU-verband zien we nu ook meer open normen opkomen. De openheid van de norm en de bijbehorende doelgerichtheid moeten evenwel niet gaan leiden tot rechtsongelijkheid. Het zorgen voor eenheid, eensluidende interpretatie, rechtszekerheid en gelijkheid dient nader te worden vormgegeven en ingebed in de organisatie. Verschillen in handhavingresultaat tussen lidstaten kan daarbij vervelend werken voor de AID. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als bij een Nederlandse ondernemer frequent op een Europese norm wordt gecontroleerd en bij zijn collega-ondernemer, die net over de grens zit en daarmee in een andere lidstaat is gevestigd, controle niet plaatsvindt. Deze situatie geeft ongelijke handhavingslasten ten aanzien van dezelfde norm.

Binnen de AID leven op dit moment volgens Van der Helm nog redelijk vastomlijnde gedachten over de doelnormen. Deze zullen voornamelijk leiden tot de een situatie waarin via uitvoeringsregelingen een nadere inkadering plaatsvindt. Doelnormen leiden dan dus niet noodzakelijkerwijs tot minder regels. Aan de andere zijde is een volledig vrije en autonome inspecteur ook geen aantrekkelijk perspectief. De inspecteur moet dan binnen de brede normstelling telkens een integrale afweging maken en zal dan geen ondersteuning hebben van interne beleidsregels. Als hij niet meer met zijn boekje met regels bij de boer kan komen en de specifieke regel kan aanwijzen, zal dit zijn positie niet ondergraven als hij beschikt over een beleidskader waarin de regels minder strak zijn geformuleerd, maar voldoende toegespitst zijn op de concrete situaties. Er is een tendens naar een tussenvorm, waarin de open norm wordt ingevuld in overleg met de branche en kenbaar wordt gemaakt.

Lastenverlichting

De AID is bezig met een beperking van de toezichtslasten van de ondernemer. Dit vindt onder andere plaats door zogenoemde 'combiconroles', waarbij op meer items tegelijk door verschillende inspecteurs wordt gecontroleerd in plaats van allemaal verschillende controles op verschillende tijdstippen. Ook maken de risicoanalyse en ICT-faciliteiten zoals het digitale dossier een effectievere en minder belastende controle mogelijk. Voorts wordt aangehaakt bij het traject van de Andere Overheid. Dit is een extern traject, waarbij zwaar wordt ingezet op samenwerking. Samenwerking is voor Van der Helm geen doel

op zich. De druk van buitenaf wordt door de AID als hoog ervaren ten aanzien van de inspectiediensten. "De inspectiediensten zijn net tankers en kunnen niet morgen de steven hebben omgewend". In het traject Andere Overheid is naar zijn mening één aspect onderbelicht gebleven, namelijk de samenwerking met de andere bestuurlijke lagen. De samenwerking met inspecties, waaronder de VWA, verloopt goed. Alleen als moet worden samengewerkt met andere overheden zoals gemeentes en provincies wordt het moeilijker en moeizamer. Dit heeft vooral te maken met hun eigen karakter en zelfstandigheid en het feit dat prioriteiten van het Rijk niet per definitie synchroon lopen met die op lokaal of provinciaal niveau. Ook het ontbreken van één bindende gesprekspartner met gemeenten zorgt ervoor dat de samenwerking niet verloopt zoals het zou moeten.

Als Van der Helm de vrije hand zou krijgen, zou de onnodige handhavingsdruk verder naar beneden gaan, onder andere door het nog meer inzetten van slimme analyses. Voor de AID scheelt het al dat hij in de cyclus meedraait bij het vaststellen van de afspraken rondom het programmatisch handhaven. Maar een deel van de administratieve druk komt ook uit de sector zelf. Hij realiseert zich echter dat de boer dat onderscheid niet zal maken. Die let niet op de herkomst van de regels, maar ergert zich aan het belastende karakter. Om de oplossing te zoeken in open normen is discutabel. Ergens zullen de regels moeten worden aangevuld. Daarbij heb je eenvoudigweg te maken met een vaak grote diversiteit van ondernemers. Er is een groep ondernemers die kan niet werken met open normen en derhalve regels en normen nodig hebben om het doel te bereiken. Er is echter ook een groep ondernemers die goed uit de voeten kan met open normen. Indien deze open normen bij deze groep niet leiden tot het gewenste gedrag, moet er kunnen worden teruggegrepen op regels en normen in de vorm van middelen om het beoogde resultaat alsnog te behalen. Een ideale inrichting van het totale systeem is nog niet gevonden. Het betrekken van de branche erbij heeft voordelen. Vanuit de branche mogen best meer initiatieven worden ontwikkeld. Het is een vertrouwenwekkend geheel als de doelnormen ruimte laten voor particuliere en branche-initiatieven.

Er worden door de AID successen behaald in het kader van de handhavingslasten. Deze winst zit in het zelf slimmer gaan controleren en in een nog betere afstemming en samenwerking met andere rijksdiensten. Daar zitten niet de obstakels voor een verdere verbetering. Lastiger is de afstemming met andere bestuurslagen. We zien dat bijvoorbeeld met onze nieuwe taken in het kader van de, door Brussel voorgeschreven, Cross compliance-controles. De waterschappen zijn daar nu, naast de AID, het meest direct bij betrokken en dat loopt op zichzelf goed. Met de gemeenten en de provincies wordt het ingewikkelder, alleen al omdat we te maken hebben met heel veel organisaties. Andere bestuurslagen hebben natuurlijk ook hun eigen werk en eigen

afwegingen. "Ik ga niet de politiemans van de AID wezen" is een wel gehoorde opmerking, geeft Van der Helm aan. Ook het zaken doen met de VNG levert naar zijn aard geen spijkerharde garantie voor medewerking door alle gemeenten. Er zijn geen koepelinstanties die dit bindend kunnen vormgeven. Spontane meldingen richting de AID van politie of gemeenten zijn er zelden.

Ophokplicht

De veranderende rol van de AID heeft tijd nodig om zich in te bedden binnen de AID en de te controleren omgeving. De sprong van handhaving naar naleving is niet zo maar gemaakt. De ophokplicht is daarvan een fraai voorbeeld. Het doel is het ophokken van scharrelkippen, eenden en ander pluimvee. In de oude opvatting is het zo dat er moet worden bekeurd, als dit pluimvee niet opgehokt is (handhaving). In de nieuwe gedachte wordt er meer bestuursrechtelijk opgetreden en wordt de gecontroleerde ervan doordrongen wat de noodzaak is van het ophokken (naleving). Middelen als flyers en artikelen in dagbladen worden gebruikt. Deze andere vorm van aanpakken en afhandelen heeft zijn tijd nodig; het vraagt een gewenningsproces binnen de AID en bij de gecontroleerde. Het deskundigheidsniveau van de inspecteurs is een belangrijk punt van aandacht. Dit wordt gewaarborgd door een basisopleiding, gevolgd door themadagen en permanente educatie. Dit vindt zowel plaats op technisch juridisch terrein als vaktechnische scholing. De ervaring is wel dat op deze wijze de AID niet meer "als boeman wordt gezien en de inspecteurs minder negatief worden benaderd". Het gecreëerde draagvlak is vergroot door de andere wijze van functioneren en daarmee wordt de bereidwilligheid tot naleving van de normen vergroot.

De autoriteit van de handhaving komt ook aan de orde in het gesprek met Van der Helm. Door de lengte van de procedures en de trage afdoening daarvan, wordt die autoriteit ondermijnd. Maar ook daar is er licht aan de horizon. Kijk bijvoorbeeld naar de nieuwe mestwetgeving. De mankracht en de handhavingsmogelijkheden zijn daarin verbeterd door een systematische benadering. Alle betrokken disciplines zijn hierbij aanwezig geweest. De inhoud is weliswaar door de Europese Unie ingevuld, voor de handhaving en de naleving is ruimte gegeven voor nationale inkleuring.

Ontwikkelingen

Op dit moment wordt de branche nog niet betrokken bij de het maken van jaarplannen en de concrete invulling van de risicoanalyse en handavingsafspraken. Wel zijn gesprekken gaande over het formeren van een klantenpanel. De ondertoezichtgestelden kunnen hier spreken over de resultaten van de afgenomen enquêtes onder de gecontroleerden. Deze informatie zal dienen als input voor de werkwijzen van de AID. Er wordt gekeken naar een andere rol van de branche. Dit past ook binnen de interventiestrategie van de AID. Een goed interview in een vakblad kan

soms veel meer doen voor de naleving dan een strenge controle. Soms begrijpen de ondertoezichtgestelden niet waarom iets moet of niet mag. De bereidheid tot naleving kan dan worden verbeterd door middel van betere communicatie. Wel moeten al deze ontwikkelingen en ideeën de tijd krijgen om te worden ontwikkeld en te worden uitgezet in de organisatie, volgens Van der Helm. Nu heerst er binnen de AID soms het gevoel dat het ene plan nog niet is uitgewerkt of het volgende wordt al weer de dienst in geworpen.

Het afstemmen van risicoanalyses tussen inspecties is een tijdrovende zaak. Controles met andere inspecties zijn niet altijd te combineren, omdat bijvoorbeeld het risico waarop wordt toegezien op een ander moment in de tijd aanwezig is. Tevens worden inspecteurs geacht veel te weten, zonet alles. Gecombineerde controles maken dit moeilijker. Het combineren van controles is daarom niet over de volle breedte mogelijk. Een oplossing is deels gevonden in het inrichten van een backoffice. Die backoffice zorgt ervoor dat de inspecteur goed voorbereid op pad gaat en zo nodig ook voor detailkennis daarop kan terugvallen. Hierin moet nog steviger meer worden geïnvesteerd.

Boodschap

Het is belangrijk om te weten dat de AID programmatisch handhaaft, waarbij een nadrukkelijke ambitie aanwezig is op het gebied van naleving gekoppeld aan een risicobenadering. "Als er vijf maal een controleur langskomt, dan is daarvoor een aanleiding."

'Het publiceren van onze resultaten helpt.'

naam	Mr. J.M.H.M. (Jan) Hermans, voorzitter managementteam FIOD-ECD
organisatie	de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst en Economische controledienst (FIOD-ECD) verricht onderzoek om te beoordelen of er sprake is van fraude. Ook houdt de FIOD-ECD toezicht op het terrein van de economische ordening, financiële integriteit en goederenbeweging. De bevoegdheden worden ontleend aan fiscale- en douanewetgeving, wetgeving op het gebied van financiële en economische ordening, wetgeving op het gebied van goederenbewegingen, wetgeving op het gebied van auteursrecht. Er werken ongeveer 1200 medewerkers (en 1200 FTE).
kernwoorden	contacten, keten versterken, boevenwereld



Opspoorder

De FIOD-ECD is opspoorder en is ontstaan uit een tweetal separate organisaties. De cultuurverschillen die er tussen de twee organisaties waren, zijn inmiddels verdwenen. Inmiddels wordt in de Belastingdienst met betrekking tot de handhaving vooral de risicoanalyse ingezet om te komen tot een grotere effectiviteit in de handhaving. Dit leidt tot het steviger aanpakken van de daadwerkelijke problemen die in de fiscale praktijk spelen. De combinatie van FIOD-ECD heeft een grotere diversiteit van disciplines in

huis dan de twee voorgangers ieder voor zich.

De meeste ondernemingen voldoen op de juiste wijze aan hun belastingverplichtingen en krijgen daarom nooit met de FIOD-ECD te maken. Maar wanneer iemand fraudeert en belasting ontduikt, treedt de FIOD-ECD daartegen op. Niet alleen vanuit een financieel belang, maar ook vanuit een maatschappelijke preventieve functie. Wanneer de Belastingdienst fraude vermoedt, wordt de zaak voorgelegd aan de FIOD-ECD. De FIOD-ECD beoordeelt vervolgens of er inderdaad sprake zou kunnen zijn van fraude. Is dat het geval, dan kan de FIOD-ECD in overleg met het Functioneel Parket besluiten een strafrechtelijk opsporingsonderzoek in te stellen. In ongeveer 90% van de gevallen besluit de officier van justitie de verdachte te vervolgen of te kiezen voor een afhandeling door middel van een transactie.

De FIOD-ECD houdt ook toezicht op het terrein van economische ordening, financiële integriteit en goederenbewegingen. Het gaat hier dan om zaken als faillissementsfraude, anti-witwaswetgeving en de Wet tarieven gezondheidszorg. Daarnaast draagt de FIOD-ECD bij aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme door geldstromen van criminele en terroristische organisaties in kaart te brengen. Omdat deze niet zijn gebonden aan grenzen, werkt de FIOD-ECD intensief samen met buitenlandse (zuster)organisaties. Naast die samenwerking moet de band met de Belastingdienst weer nauwer gaan worden. Hermans heeft het besef dat het "echt beter kan". De keten moet worden versterkt. Het project Vinkenslag heeft in die zin wat los gemaakt. "Binnen de FIOD-ECD werd nog al eens gedacht dat alles hetzelfde kon worden aangepakt. Dit laatste is voorbij. Er moeten verschillen worden gemaakt tussen grote zaken en kleine en de daarbij behorende aanpak." De samenwerking met onder andere Belastingdienst is daarvoor noodzakelijk.

Minder regels is geen oplossing

De goedwillende belastingplichtige wil zijn verplichtingen netjes nakomen. Maar als zij worden afgerekend op dubbeltjes, dan gaat het niet goed. Dan worden de regels irritant. De kwaadwillende ondernemer gaat evenwel zijn gang, los van de voorgeschreven regels." Een discussie over meer of minder regels, zal voor Hermans daarom niet de oplossing brengen. De FIOD-ECD heeft de houding dat lang niet alle belastingplichtigen fraudeurs zijn. Er zijn duizenden medewerkers bij de Belastingdienst bezig met het op papier controleren van de regeltjes. "We zouden ze meer uit de papieren wereld moeten halen en op straat laten controleren," geeft Hermans aan. Ze zouden moeten kijken wat er in de praktijk van alledag gebeurt. Ook het kijken naar en samenwerken met anderen om wantoestanden aan te pakken werkt goed. Er zijn gezamenlijke handhavingsprojecten als het gaat over huisjesmelkers in Rotterdam alwaar 20 tot 30 man in één huis woonachtig zou zijn. Dit soort acties kun je ook richten op andere objecten, zoals bel- en internetwinkels. Het initiatief ligt in dat soort gevallen bij de Belastingdienst, de FIOD-ECD, politie of woningbouwvereniging, maar er kunnen diverse andere diensten bij betrokken worden. "Je moet de mensen wel kennen," is zijn aanvulling. "Zonder deze persoonlijke contacten binnen en buiten de organisatie verloopt alles moeizamer of zelfs niet." De samenwerking wordt overwegend lokaal gezocht en gevonden. Er wordt per object gekeken en convenanten worden eveneens vaak lokaal afgesloten.

Risicoanalyse

Risicoanalyses vormen bij de Belastingdienst de basis van de handhavingsopzet. Dit was een hele klus. Het bleek daarbij ook dat handhavingscommunicatie belangrijk was. Breng naar buiten waar je op gaat letten. Het voorbeeld dat Hermans naar voren brengt is dat van de buitengewone-uitgave aftrek. Er werd aangekondigd dat daar op gelet

zou worden en vrij snel was er een vermindering van de aftrekposten waarneembaar. De samenwerking in de keten van Belastingdienst en FIOD-ECD is een succesfactor. De krant ook. Het geeft voor velen toch de norm aan. Kleine zaken kunnen daarom ook interessant zijn om op te pakken als het een grote uitstraling kan hebben. Ook is het belangrijk faciliteerders die niet zuiver op de graat zijn, in de kraag te vatten.

Functioneel parket

Het functioneel parket heeft –naast een forse groep administratieve medewerkers- een vijftiental Officieren en één Hoofdofficier van Justitie. Zij krijgen ongeveer 800 zaken op jaarbasis aangereikt. Dat is veel. Het functioneel parket lijkt meer mankracht te kunnen gebruiken. De lange doorlooptijden zijn frustrerend voor de opspoorders, omdat het dan lang duurt alvorens een klap is uitgedeeld. Voordat de procedure voorbij is, zijn er vele fasen doorlopen. Het fraudegeval gaat namelijk van de Belastingdienst naar de FIOD-ECD en dan het Functioneel Parket. Daarna gaan de advocaten en de rechters er mee aan de slag. Het instellen van het Functioneel Parket met gespecialiseerde Officieren loont. Het doorzetten van deze specialisatie ook bij de zittende magistratuur zou het proces nog verder verbeteren.

De boodschap van Hermans is dat er sprake is van veel bevoegdheden voor de FIOD-ECD. Alle taken kunnen daarmee worden uitgeoefend: van infotappen tot aanhouden. Het is allemaal mogelijk onder het gezag van de Officier van Justitie. Hermans realiseert zich ook dat er netjes met de mensen moet worden omgegaan en dit doet de FIOD-ECD ook voor zover mogelijk. Er wordt een zorgvuldige en professionele houding nagestreefd.

FEC-Raad

In de FEC-Raad wordt gesproken over een doelgerichte aanpak. Het FEC is een samenwerkingsverband tussen verschillende opsporings en toezichtsinstanties. Deze betrokken instanties in de bijbehorende FEC-Raad worden hiermee in staat gesteld hun verantwoordelijkheid gezamenlijk te nemen. Ze vertegenwoordigen de toezichthouders en opspoorders op hoog bestuurlijk niveau en sturen de FEC beleidsmatig aan. Het voordeel van de FEC-Raad is dat je elkaar leert kennen. Er kan evenwel nog meer worden gerealiseerd. Dat zal vooral in de mogelijkheden tot het aanpakken van specifieke objecten zitten. Met een dergelijke concrete afbakening kunnen goede resultaten worden behaald.

Boodschap

Het probleem van de handhavingslast die de FIOD-ECD veroorzaakt zit niet bij de bonafide ondernemingen. De FIOD-ECD zit in de "boevenwereld". De handhaving begint met het toezicht van de Belastingdienst met haar 30.000 personeelsleden. De FIOD-ECD zit in het staartje en zoekt met 1200 man naar deugdelijke bewijzen in zaken die strafrechtelijk moeten

worden aangekaart. Van alle zaken kan zij er maar een bescheiden aantal behandelen. Daarom moet met de beschikbare capaciteit verstandig worden omgesprongen.

'De NMa werkt aan het terugdringen van de regeldruk.'

naam	Mr. P. (Pieter) Kalbfleisch, voorzitter Raad van Bestuur NMa
organisatie	de Nederlandse Mededingingsautoriteit draagt zorg voor de uitvoering van de Mededingingswet. Ze handhaaft het verbod op kartels of misbruik van een economische machtspositie en toetst fusies en overnames. Zij ontleent haar bevoegdheid aan de Mededingingswet. Vanaf 1 januari 1998 is de NMa actief als toezichthouder voor marktwerking. Ook zijn DTe (Directie Toezicht Energie) en de Vervoerkamer ondergebracht bij de NMa. Er werken 367 medewerkers.
kernwoorden	cultuuromslag, meer eigen naleving en keuzes maken



Ervaring regeldruk

Binnen de NMa worden het toezicht en de regeldruk op twee manieren ervaren, aldus Kalbfleisch. Enerzijds wordt de NMa zelf geconfronteerd met de regels die de wetgever aanreikt en oplegt aan de organisatie. Ze is in die zin een organisatie als elke andere. Een organisatie die zich ook aan regels moet houden. Anderzijds ontwikkelt de NMa in haar toezichthoudende functie actief toezichtsbeleid dat door ondernemers als nadere regelgeving wordt ervaren. Uitgangspunt blijft: de NMa maakt zelf geen regels, maar voert ze uit.

Het systeem van de NMa is in de loop van de tijd veranderd van 'onthefving vooraf' naar zelfregulering. Er was veel onzekerheid over hoe de nieuwe regelgeving in de praktijk zou gaan uitpakken. De in de wet opgenomen open normen zijn voor de alledaagse praktijk vaak problematisch. Veel ondernemers hebben behoefte aan rechtszekerheid en derhalve aan concrete regels. De NMa heeft met voortvarendheid getracht aan deze behoefte tegemoet te komen door onder meer richtsnoeren (guidelines) op te stellen. Bij het opstellen van deze richtsnoeren wordt naar eenduidige wetstoepassing gezocht en ernaar gestreefd de regeldruk voor de ondernemer te verminderen.

Initiatieven

Kalbfleisch geeft aan dat de NMa nog meer activiteiten ontplooit richting marktpartijen en consumenten. Op internet heeft de NMa een interactieve leeswijzer, behorende bij de richtsnoeren, gepubliceerd, die is opgebouwd

vanuit de jurisprudentie. Dit is een aanvulling op de richtsnoeren. Aan de hand van een zestal stappen kan een ondernemer bepalen welke onderdelen van de richtsnoeren voor zijn situatie van toepassing zijn. Daarnaast worden brancheverenigingen betrokken bij het uitdragen van wat wèl en wat niet mag op basis van de wet. Ook worden er met dat doel binnen de branche workshops georganiseerd, die worden ondersteund vanuit de NMa. Daarnaast is er de mogelijkheid voor marktpartijen te vragen naar een informele zienswijze van de NMa. Deze vorm van guidance vertoont in materiële zin overeenstemming met de verdwenen figuur van de ontheffing. De informele zienswijze is een advies onder voorbehoud. De NMa is er formeel niet aan gebonden.

De NMa werkt veel samen met stakeholders. Er wordt onder andere tweemaal per jaar gesproken met VNO, MKB, Consumentenbond etc. Daarnaast wordt ook overlegd indien dit noodzakelijk is. De jaaragenda van de NMa is openbaar, nadat hier een brede consultatie aan voorafgaat. In het jaarverslag 2004 is de interactie met de omgeving op een fraaie wijze in beeld gebracht. Daarnaast heeft de NMa een informatielijn die ongeveer 1250 maal per maand wordt gebeld. Niet alleen informatie kan daar worden opgevraagd, ook kunnen tips worden gegeven en klachten worden ingediend. Kalbfleisch geeft aan dat dit laatste bijvoorbeeld met betrekking tot de vrijgegeven energiemarkt veelvuldig is gebeurd.

Cultuuromslag

In Nederland heeft een cultuuromslag plaatsgevonden, aldus Kalbfleisch. Nederland moet worden weggeleid uit het kartelparadijs. Het optreden van de NMa heeft ook voor weerstand gezorgd, als gevolg waarvan gerechtelijke procedures zijn gevoerd. In het kader van het onderzoek naar de bouwfraude is ook gezocht naar alternatieve vormen van handhaving. Er werd - om jarenlange procedures te voorkomen en de belasting voor ondernemers zo beperkt mogelijk te houden - gebruik gemaakt van versnelde sanctieprocedures en aangepaste boeterichtsnoeren.

De nadruk op economische analyses binnen de mededinging is overigens een betrekkelijk nieuwe invalshoek. In fusieaangelegenheden moet de NMa vooral toetsen of de concentratie leidt tot het ontstaan of het versterken van een economische machtspositie als gevolg waarvan de concurrentie op de Nederlandse markt significant wordt belemmerd. Deze toets is meer dan de oude fusietoets gericht op de beoordeling van toekomstige economische effecten. Het is de bedoeling deze werkwijze voor de toekomst verder uit te werken en uit te bouwen. De kennis daaromtrent moet binnen de NMa verder worden ontwikkeld, waarmee de NMa door middel van de oprichting van een Economisch Bureau een voortvarend begin heeft gemaakt. De effecten zijn overigens ook juridisch en maatschappelijk van aard. Aan deze dimensies wordt evenzeer aandacht geschonken.

Politiek

De NMa vindt het belangrijk dat de politiek duidelijke keuzes maakt. De politiek heeft een duidelijke keuze gemaakt voor bestuursrechtelijke handhaving. Het bestuursrecht geeft meer ruimte om keuzes te maken in de verschillende vormen van handhaving dan het strafrecht. Kalbfleisch haalt voor dit laatste het voorbeeld aan van de mobiele telefoniesector. Het door de NMa aangevangen onderzoek naar de activiteiten en de prijsafspraken in die sector werd gestaakt met als gevolg de onmogelijkheid om de desbetreffende ondernemingen een boete op te leggen omdat de aanbieders hun prijzen significant verlaagden met ongeveer 50%. De winst voor de samenleving is daarbij berekend op € 200.000.000,- in 2004. Hierbij is de samenleving gebaat. Met een ellenlange boeteprocedure zou geen beter resultaat zijn bereikt en zou de gewenste aanpassing in het gedrag van de ondernemer in de mobiele telefoniesector minder snel tot stand zijn gebracht. En dat is wel wat de NMa wil bereiken.

Uitvoerder

De rol van de NMa is voor Kalbfleisch een heldere. De NMa is belast met de uitvoering van de Mededingingswet. De rechter kan naar haar besluiten kijken op grond van doel- en rechtmatigheid. Toezicht is een vak apart. Er wordt gewerkt vanuit "doorzicht op toezicht en inzicht op uitzicht," aldus Kalbfleisch. De instrumentenmix van de NMa maakt het mogelijk om niet alleen maar te beboeten, maar ook sturende adviezen te geven. Dit is een onderdeel van de policy van de NMa die effect heeft. De gedachte daarbij is die van "dictating the action of the moment". Mensen dienen er toe te worden gebracht de wet na te leven. De bouwsector heeft in het recente verleden daarvan markante voorbeelden opgeleverd. De NMa treedt daarbij langs twee sporen op. Allereerst dient er streng en met hoge boetes te worden opgetreden tegen kartels. Daarnaast loopt het spoor van alternatieven en suggesties. Er wordt ingezet op "outcome" als het gaat over de rol van de NMa. De discussie over "output" versus "outcome" is een belangrijke voor de positie van de NMa binnen de markt. De verantwoordelijkheid van de NMa reikt namelijk verder dan het uitdelen van boetes alleen. Gedrag moet worden veranderd. Er is in die zin voor Kalbfleisch sprake van een sturende toezichthouder.

De NMa is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoording verschuldigd aan de Minister van Economische Zaken. Het zijn van zelfstandig bestuursorgaan maakt dat de NMa volledig los staat van de politiek. Deze positie geeft de mogelijkheid om onafhankelijk van de politiek adviezen te geven. Indien de NMa een zaak anders afdoet dan door middel van sancties lijken juridische stappen uitgesloten. Alle overige beslissingen zijn beschikkingen die door de rechter kunnen worden getoetst.

De Minister van EZ heeft niet meer de mogelijkheid om in individuele gevallen aanwijzingen te geven (waar in het verleden overigens ook nooit

gebruik van is gemaakt). Wel is een generieke bevoegdheid voor de Minister overgebleven tot het geven van algemene aanwijzingen. Indien de NMa het niet eens is met het besluit van de Minister, kan daar tegen worden opgekomen, waarbij de autonomie van de NMa gewaarborgd blijft.

Criteria

Wij vroegen naar de rechtspositie van de 'toezichtgenietende'. Volgens Kalbfleisch is die gewaarborgd. De onderzochte weet (of kan weten) of hij te maken heeft met opsporing of met sanctionering. Dit komt in het individuele traject aan de orde. Deze waarborgen komen overeen met de door het EVRM genoemde rechtswaarborgen. De cautie - de mededeling dat de betrokkene het recht heeft om te zwijgen - wordt vanaf het begin gegeven ter voorkoming van problemen in een eventuele procedure achteraf. De NMa gaat daar zorgvuldig mee om. Er is leergeld betaald als het gaat om formele kwesties, zoals de vraag in hoeverre een bedrijfsbezoek een doorzoeking is.

De vraag of er volgens de wet wordt gesanctioneerd of dat er wordt gekozen voor een alternatieve vorm van afhandeling wordt aan de hand van de volgende criteria beantwoord:

- Is er sprake van een directe en blijvende verandering van handelen in strijd met de Mededingingswet?
- Is er een direct effect voor de consument?
- Gaat een structuurverandering voor een cultuurverandering?
- Zijn er zwaarwegende belangen van derden belanghebbenden?
- In hoeverre is er sprake van prijsafspraken of marktverdeling? (In principe geen alternatieve sancties bij hardcore omstandigheden)

Vermindering lastendruk

De NMa is, evenals alle overheidsorganen, bezig om na te gaan hoe zij een bijdrage kan leveren aan lastenverlichting. In de ogen van Kalbfleisch raakt lastenverlichting echter niet de kern van het probleem. Het gaat erom partijen in de praktijk ertoe te brengen dat zij de Mededingingswet naleven. Op die manier wordt de belasting voor ondernemers tot naleving van de Mededingingswet tot een minimum beperkt. Dit proces van vermindering van de regeldruk dient te worden geregistreerd vanuit een onafhankelijk oordelende toezichthoudende positie. Bij onderzoeken wordt door de NMa regelmatig samengewerkt met andere toezichthouders. Dan vindt de afstemming plaats en wordt gekeken in hoeverre tweemaal hetzelfde wordt gevraagd om doublures te vermijden. De winst in het kader van de lastenreductie zit vooral in de naleving. Niet alleen voor de ondernemer, maar ook voor de NMa zelf. De nieuwe Mededingingswet maakt het in die zin wel lastiger voor de ondernemer, omdat er geen ontheffing vooraf meer plaatsvindt. Dat scheelt voor de ondernemingen echter ook een procedure. De bedrijven moeten nu zelf beoordelen of aan de uitzonderingscriteria op

het kartelverbod uit de wet voldaan is. Alternatieve wijzen van afdoening zorgen voor het ervaren van een lastenverlichting, met name het voorkomen van ellenlange procedures.

Boodschap

De NMa is zich bewust van de regeldruk die rust op de ondernemer. De NMa werkt actief aan het terugdringen van de administratieve lastendruk. Dit door toepassing van de instrumentenmix, door het geven van informele zienswijzen, door het afstemmen met andere toezichthouders van marktonderzoeken en door kritisch haar eigen toezichtsmodellen te blijven bekijken. Daarnaast zal de NMa adviseren tot realistische 'fees' (griffierechten in geval van concentratieverzoeken).

'De marktplaats Nederland heeft belang bij goed toezicht.'

naam	Mr. A.W. (Anne Willem) Kist, bestuurslid AFM
organisatie	de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is gedragstoezichthouder op de financiële markten. Dat houdt in dat de AFM toezicht houdt op het gedrag van de gehele financiële marktsector: sparen, beleggen, verzekeren en lenen. Met het gedragstoezicht wil de AFM een bijdrage leveren aan het goed functioneren van de financiële markten. Haar bevoegdheden ontleent de AFM onder andere aan de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht beleggingsinstellingen en de Wet op het consumentenkrediet. Er werken ongeveer 370 medewerkers.
kernwoorden	prikkelen, onderscheiden en opvoeden



Belang van toezicht

Kist opent met de opmerking dat de marktplaats Nederland belang heeft bij goed toezicht. Er is een diep besef dat we kritisch moeten zijn op de regeldichtheid in ons kleine landje. De toezichthouder kan daar veel meer mee doen, dan nu gebeurt. De thema's rondom regeldruk en lastenverlichting leven binnen de muren van de AFM. Hij benadrukt dat de boventoon wordt gevoerd door emoties en beelden en dat er te weinig aandacht wordt besteed aan intrinsieke feiten. Hij zou graag de feiten, die nodig zijn om te beoordelen of de druk er ook daadwerkelijk is, leren kennen. Er zou met een robuuster instrumentarium

gemeten moeten worden in plaats van te meten vanuit het gevoel.

De AFM voedt de ondertoezichtgestelden op. Er zijn sterk werkende prikkels op de financiële markt waaraan de partijen zijn blootgesteld. Het is in de ogen van Kist niet meer dan rechtvaardig dat er een meer dan normale regeldichtheid is, die ook nog complex kan zijn. De strikte regelgeving op het terrein van de financiële markten kan voor een belangrijk deel verklaard worden uit het feit dat de financiële markten in feite de meest kapitalistische van alle markten zijn. Alles staat in het teken van zo snel mogelijk, zo veel mogelijk geld verdienen, of beter gezegd: een zo gunstig mogelijke balans tussen risico en rendement te vinden. Dit geldt niet alleen voor de ondernemer: het geldt ook voor vele beleggers en spaarders. Uiteraard zijn de meeste organisaties in beginsel integer. De problemen

worden meestal veroorzaakt door de kleinere kantoren met veelal minder dan vijf medewerkers, die zich compliance niet denken te kunnen permitteren en een verkeerde cultuur in de organisatie hebben. Zij laten zich minder leiden door de AFM en de vigerende regels. "Het stelsel van regelgeving vormt een behoorlijk dicht net van regels om al deze spelers heen," aldus Kist.

Opvoeden is niet de pretentie hebben alles te kunnen realiseren zonder medewerking. Het houden van toezicht is dan ook meer dan opvoeden en sanctioneren. Het grootste gedeelte van de taak impliceert namelijk het bevorderen van de naleving om vervolgens via opvoeden op het topje van de pyramide bij de vlag van sanctioneren terecht te komen. Deze laatste activiteit is toezicht uitoefenen pur sang. Dit vindt maar in een fractie van de totaliteit van de gevallen plaats. Eerder wordt gebruik gemaakt van 'normoverdragende gesprekken' naar aanleiding van klachten.

Volgens Kist speelt de opvoeding van instellingen een zéér belangrijke rol in de toezichtfilosofie van de AFM. De 'self assessment' middels het Bijdragemodel speelt hierbij een belangrijke rol. Dit is een analytisch model aan de hand waarvan de onder het toezicht vallende instelling zelf kan beoordelen in hoeverre de instelling aan de regels voldoet. Dit was een groot boekwerk, dat inmiddels tot 30% is gereduceerd. Een grote groep personen binnen de instellingen denkt mee over de invulling van dit bijdragemodel. De AFM beoordeelt de uitkomsten. Vervolgens vinden gesprekken plaats met de instellingen en worden verbetervoorstellen door de instellingen geformuleerd die met de AFM worden afgesproken. Dit is het opvoedkundige aspect en in de ogen van Kist is dat het primaire doel van de AFM. De huidige instrumenten zullen zeker nog niet de meest effectieve en efficiënte zijn. Er worden nog steeds verbeterlagen gemaakt. Dit zorgt er voor dat de nalevingskosten omlaag gaan. De ingeslagen richting is minder informatie te vragen; er werd namelijk te veel gevraagd. Hier is kritisch op getoetst en de AFM wil voortgaan met vermindering van de informatielast. De AFM wordt in deze ontwikkelingen ook slimmer.

Wet Financiële Dienstverlening

De AFM heeft deze wet niet gemaakt, zegt Kist. De vorm van principle based wetgeving wordt in zijn algemeenheid door hem omhelsd. Er moet daarbij wel worden gewaakt voor valse retoriek. Regels zullen er blijven. Naar zijn mening leiden open normen er vaak toe, dat er alsnog regeldichtheid op een lager niveau ontstaat of binnen de branche wordt ontwikkeld. "Daarnaast zullen de MKB-ers sneller roepen om een lijst van A tot Z dan een grotere organisatie." Ook de rechter verlangt in zijn ogen uiteindelijk nader gespecificeerde inhoudelijke regels bij open normen.

Principle vs. rule based wetgeving

In de keuze tussen rule en principle based regelgeving bestaat een zeker

spanningsveld tussen de begrippen 'rechtvaardigheid' en 'rechtszekerheid'. Kist merkt op dat er - zeker op het terrein van de wet- en regelgeving voor de financiële markten - een zekere mate van 'gevaar' schuilt in het werk van de Commissie-Stevens. Regels op het terrein van de financiële markten moeten volgens Kist nu eenmaal 'hard en duidelijk' zijn. Daarnaast denkt hij dat de instellingen altijd zullen blijven klagen en nooit helemaal tevreden zullen zijn.

Een ander punt waar volgens Kist rekening mee moet worden gehouden, als wordt gekeken naar de rol van toezichthouders en de regelgeving waar zij mee werken, is de invloed van Europese wetgeving. Veel van de (rule based) bepalingen in Nederlandse wetgeving zijn het gevolg van Europese richtlijnen. Uit een eigen inventarisatie van de AFM naar rule based bepalingen in het Wte- en Wtb-complex blijkt dat er bijvoorbeeld weinig ruimte voor Nederland is om regels hier meer principle based te maken.

Bureaucratisch machtsblok

De ondernemers stellen dat de AFM wordt ervaren als een bureaucratisch machtsblok. Ze domineert met overmacht de financiële markten op het terrein van het toezicht. Het komt op ondernemers over alsof de organisatie schrik aan wil jagen. Kist geeft aan, of die beelden nu terecht zijn of niet, dat de vermindering van de onnodige bureaucratisering permanente aandacht heeft binnen de AFM. "Elke keer kun je jezelf blijven verbeteren. Zoniet, dan is er sprake van een kinderachtige arrogantie." Zo is er nu een lichter model voor de instellingen ontwikkeld om risico's in kaart te brengen met behulp van een quickscan. Het is een lichter instrument ten opzichte van het voorgaande. Dat ondernemers een beeld van bureaucratisering van de AFM hebben is volgens Kist echter niet erg verrassend. De discussie met de ondernemer hierover wordt echter niet geschuwd. Zij financieren de AFM tenslotte voor zo'n 70-80%. De begroting van de AFM wordt ook met de ondernemersvertegenwoordigers doorgesproken, evenals de jaaragenda en jaarplanning. Die verantwoording moet de AFM namelijk periodiek afleggen. Er wordt zodoende met de ondernemers die zelf de toezichthouder betalen, een permanent debat gevoerd over de aanpak. De door de AFM zelf opgestelde risicoanalyse is daarbij het uitgangspunt. De instellingen hebben alle belang bij de goede reputatie van de financiële markt in zijn algemeenheid en van de aanbieders op die markt in het bijzonder te beschermen. Het is dus in hun eigen belang. Ook bij het vernieuwen van de consultatiestandaarden vindt overleg met de markt plaats. De markt kan in de volle breedte reageren. De dialoog wordt niet geschuwd. De transparantie is aanwezig.

Wetgeving

De wetgeving kent een paar invalshoeken. Het toezicht op de financiële markten staat onder druk van het ministerie om alles precies te regelen. Het wil een risicoloze samenleving. Daarnaast is er een ander soort

wetgevingsjuristen actief dan we vroeger kenden. "De explosie van het bestuursrecht in het Haagse is enorm," volgens Kist. De andere soort wetgevingsjurist leidt tot andere soorten wetgeving. Het komt op Kist over alsof er bij elk wetgevingstraject vijf specialisten en minstens twee departementen betrokken zijn. Het proces is hiermee anders geworden; de uitkomsten ook. De ambtenaren lijken vooral bezig te zijn hun minister te beschermen. Er moet binnen de departementen met man en macht worden voorkomen dat er lastige kamervragen komen. Bij een incident is de minister verantwoordelijk en komt hij meteen in het politieke schootsveld. Daarom wordt in het voorstadium elk risico in de wetgeving dichtgetimmerd.

"De Wet MOT is bijvoorbeeld met tienduizenden meldingen per jaar op dit moment een gigantisch stuwmeer. Je komt hierdoor wel op een interessante paradox. In de Verenigde Staten wordt de wetgeving op financieel gebied steeds strenger en de Verenigde Staten zijn hier natuurlijk richtinggevend." "Zwart geld is een kanker in de maatschappij," aldus Kist. De overheid moet dit bestrijden en er bovenop zitten. Toch blijven bedrijven met het gevoel zitten dat met alle formulieren die worden ingevuld niets wordt gedaan. Voor de boesdoener is die papierwinkel geen echte bedreiging.

Financieel Expertise Centrum (FEC)

In het FEC werken organisaties samen die een taak hebben met betrekking tot de financiële markt. Het zijn toezichthouders, controle-, inlichtingen- en opsporinginstanties en vervolgingsautoriteiten. De ontstaansredenen waren onder andere het grote maatschappelijk belang van een integere financiële sector en het belang van adequaat toezicht in de financiële sector. De coördinatie en beheersmatige ondersteuning is ondergebracht bij de AFM. Naast de AFM participeren: AIVD, Belastingdienst, DNB, FIOD-ECD, KLPD, Openbaar Ministerie en Politie Amsterdam-Amstelland. In dit expertisecentrum wordt samengewerkt en vooruitgang geboekt. Op sommige momenten blijft het echter "soep eten met een vork", volgens Kist. "Omdat uiteindelijk strafrechtelijke vervolging het eindtraject is, heeft Justitie terecht een zware rol. Afstemming met anderen vraagt dan zeer bijzondere inzet en aandacht." Het zou beter zijn de coördinatie van het financiële toezicht op het terrein van Wid en Wet MOT onder te brengen bij een van de toezichthouders; bijvoorbeeld DNB. "Je kunt als toezichthouder op dit specifieke terrein niet alles tegelijk doen." Samenwerking tussen de deze instanties is nu vooral te danken aan de goede persoonlijke verhoudingen binnen het FEC en aan de inspanningen van "een individu" in de AFM die dit weet te organiseren. Als AFM leren we verder te kijken dan onze eigen organisatie, aldus Kist. De samenwerking levert grote aansluitproblemen op met veel kinken in de kabel; vooral die aan de zijde van het Openbaar Ministerie vragen veel aandacht. Wetgeving zou samenwerking en uitwisseling van informatie bijvoorbeeld beter kunnen faciliteren. Soms is samenwerking nu nog heel moeilijk,

omdat deelnemende partijen bijvoorbeeld gebonden zijn aan strikte geheimhoudingsbepalingen.

Communicatie

Kist constateert dat in de media alles wordt uitgegroot en dat daarom de AFM-communicatie als te assertief wordt ervaren. "Je moet daardoor jezelf kleiner maken om je beeld voor elkaar te krijgen," geeft Kist aan. Journalisten hebben graag een bepaald beeld van toezichhouders. De AFM zal overigens niets over individuele gevallen naar buiten brengen; dat mag namelijk gewoonweg niet. De gevallen die de pers halen, zijn niet door de AFM aangereikt. Die zijn afkomstig van anderen.

'Inspecties zijn ingehuurd om non-events te organiseren.'

naam	Drs. A.M.W. (André) Kleinmeulman, Inspecteur-generaal VWA
organisatie	de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) zorgt voor gezondheidsbescherming van mens en dier. Zij houdt toezicht op de veiligheid van voedsel- en consumentenproducten en het welzijn van dieren. De VWA werkt binnen de hele productieketen: van grondstof en hulpstof tot eindproduct of consumptie. De ambtenaren van de VWA zijn belast met de handhaving van diverse wetten waaronder de Warenwet, Vleeskeuringswet, Deconstructiewet, Drank- en horecawet, Tabakswet, Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen, Diervoederwet, Welzijnswet voor Dieren en Wetgeving algemene productveiligheid. Het aantal fte's bedraagt 1860. Het daadwerkelijke aantal medewerkers ligt hoger.
kernwoorden	ontmythologisering, logisch combineren, non-events



Feit en fictie

De VWA is in 2002 opgericht. In dat jaar werden de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) als twee werkmaatschappijen samengebracht in de Voedsel en Waren Autoriteit. Sinds 1 januari 2006 zijn deze twee gefuseerd tot één agentschap. Organisatorisch gaat het goed. Er is een efficiencyslag gemaakt, waardoor ongeveer 600 fte's zijn vervallen en werknemers zijn afgevloeid, er is sprake van een één-loketfunctie, er is één aanspreekpunt in de vorm van een accountmanager en registraties vinden elektronisch plaats.

Daarnaast is er een meldkamer voor consumentenklachten die ongeveer 45.000 meldingen per jaar ontvangt. Voor bedrijven zal een klachtenlijn in het leven worden geroepen. Deskundigen screenen de meldingen en de klachten.

De discussie die de VWA momenteel voert, is er een van "ontmythologisering". Er zijn veel verhalen over de VWA. Veel van deze verhalen zijn echter fictie en geen feit. Kleinmeulman gaat graag de dialoog aan met zijn omgeving om fictie en feiten te scheiden. Er zijn in de Warenwet ongeveer 1200 regels waarop zou moeten worden toegezien; daarvan worden er slechts 80 bekeken. Hij heeft becijferd dat aan het

totale pakket van de VWA voor de burger een prijskaartje hangt van 8,90 euro per jaar. De discussie omtrent de regels dient naar de opvatting van Kleinmeulman te worden gevoerd op grond van feiten. Nu zijn er nog te veel verhalen waarbij bijvoorbeeld regels worden toegeschreven aan de VWA die daar niet vandaan komen en zelfs niet door de VWA worden vereist. Met het afsluiten van de reorganisatie gaat de VWA nu meer de dialoog aan met de gecontroleerde. Dit gebeurt niet vanuit een actie tot zelfverdediging, maar wel vanuit de optiek dat het communiceren met de gecontroleerde behoort tot een goede uitoefening van de taak van de VWA.

Toezicht moderne stijl

De VWA functioneert onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De opdrachtgevers zijn het ministerie van LNV en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Op dit moment loopt een afspraak met de ministers dat de VWA zelf alle binnen haar toezichtbereik bevindende regels doorlicht. Deze regels worden getoetst aan de bijbehorende risico's. Vervolgens worden de uitkomsten met de departementen besproken. De dienst heeft een hekel aan de opvatting "dat de inspecties op de regels zitten". Want steeds meer wordt overgestapt op een andere vorm van inspectie, meer gericht op de risico's. Die cultuuromslag is geen sinecure; daarvoor worden binnen de VWA gerichte opleidingen gegeven. De politiek zal moeten kiezen voor de niveaus van handhaving en naleving. Kleinmeulman vergelijkt dit met de situatie, waarin de politie bijvoorbeeld de opdracht krijgt om een bepaalde hoeveelheid boetes uit te schrijven. Hiermee wordt niet zonder meer altijd de naleving van de norm bevorderd. Als de VWA bijvoorbeeld zes keer in een restaurant gaat kijken zonder effect in de naleving, dan zullen andere instrumenten moeten worden ingezet. Er is in de VWA een omslag gaande van inspectiedenken naar effect gericht toezicht en bevordering van de naleving. Dit wordt door opleiding van de inspecteurs bewerkstelligd. "Het toezicht moet effect hebben."

Er wordt eveneens nagedacht over hoe de VWA betrokken kan worden bij de totstandkoming van handhaafbare regelgeving. De Nederlandse overheid zou meer aan de voorkant van het proces moeten zitten. Op deze manier kan meer invulling worden gegeven aan de regelgeving die afkomstig is uit Brussel. Nederland loopt nu vaak achter als het gaat om die Europese ontwikkelingen. "De interesse voor Brussel is gewoonweg nog te vaak afwezig." Brussel hanteert de stelling dat, als je mee wilt doen, je dat ook van meet af aan moet doen.

Bij open normen kan strijd ontstaan met een gelijke behandeling van de ondertoezichtgestelden. Het is de verantwoordelijkheid van de VWA om te zorgen voor één toezichtsbeleid en één wijze van uitvoering daarvan, aldus Kleinmeulman. De VWA wil onafhankelijk toezichthouder kunnen blijven en vanuit die positie toezicht houden. Binnen de wettelijke kaders worden de

toezichtarrangementen vastgesteld. Daarbij worden doelgroepen bekeken en risico's in kaart gebracht. Daaruit vloeit het activiteitenprogramma voort. Dit wordt uitgevoerd en vervolgens wordt daarover gerapporteerd aan de minister. Vervolgens wordt de cyclus opnieuw doorlopen.

Risicobenadering

De VWA functioneert binnen de door de EU-regelingen vastgestelde kaders. Op basis van ingeschatte risico's wordt de frequentie van de controles bepaald en ingevuld. Veel regels zijn zeer gedetailleerd beschreven. Dit zou veel meer gebaseerd moeten zijn op een risicoinschatting. Als wordt gekeken naar de wetgeving rondom productveiligheid, dan zijn hierbij enkele honderdduizenden inspectiepunten betrokken en maar 70 personen als toezichthouders aanwezig. Op grond van de risico's wordt bijvoorbeeld gezamenlijk met de douane gekeken naar de aanwezigheid van risicoproducten. Dit is een benadering waarbij wordt geanalyseerd waar de risico's liggen.

"Er dient te worden gekeken naar het doel en de strekking van de regel." De VWA publiceert het toezichtsarrangement. Het openbaren van deze toezichtsarrangementen bevordert in de ogen van de VWA de naleving.

Een ander onderwerp waar de VWA tegenaan loopt, is de proportionaliteit van de op te leggen boetes. Het boetestelsel bevat een aantal standaarden. De opbouw is meestal dat bij de eerste constatering een waarschuwing wordt gegeven en vervolgens een vaste boete op grond van de wet wordt opgelegd. Soms wordt echter ook direct een boete opgelegd. De wettelijke structuur maakt het niet mogelijk om rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Noch de toezichthouder noch de rechter heeft de mogelijkheid om de boetes te matigen. Het zou een verbetering zijn als in de wet de mogelijkheid zou worden ingebouwd om op een proportionele wijze te handhaven.

De VWA verliest zeer weinig procedures ten aanzien van haar genomen maatregelen. Bedrijven worden namelijk niet lastig gevallen als het niet nodig is. Als de zaken op orde zijn, dan komt de VWA (voorlopig) niet meer. Er wordt in die zin vorm gegeven aan een bonus-malus systeem. Afhankelijk van de constatering wordt dus of zelden of zeer regelmatig gecontroleerd.

De gecontroleerde in de vleessector dient retributies te betalen voor de controles. Dit is Europees vastgelegd. De overheid hanteert de stelling dat de kosten van controles neutraal moeten zijn voor de overheid (Kabinetsnota "Maat houden"). Daar zit ook een keerzijde aan. Indien een inspecteur te laat is voor een aangekondigde controle, dan worden de vertragingkosten door de te controleren ondernemer verhaald op de VWA. "Er wordt daarbij rustig voor 60 euro geprocedeerd."

Dynamiek

Er worden risicoprofielen gemaakt. Dat betekent in de praktijk doorpakken als het echt een zootje is, zo geeft Kleinmeulman aan. "De behoefte aan een selectieve en strenge overheid is groot". Er is evenwel in de Warenwet nog geen mogelijkheid de handhaving te regelen door bestuursdwang. Een restaurant sluiten bijvoorbeeld, mag de VWA niet zelf doen. Nog niet, want de wetgeving gaat op dit punt veranderen. Een ander instrument is het bonus-malus systeem. Het niet mogen bekend maken van de uitkomst van de inspecties werkt soms problematisch. Naar de opvatting van de VWA zou de consument het recht moeten hebben om te weten wat de VWA doet, zonder over te gaan op "naming and shaming".

Van consumentenorganisaties krijgen wij te horen dat er voor burgers eigenlijk maar één ding is dat zij willen, namelijk dat de VWA haar werk goed uitvoert. " De inspecteur wordt opgeleid in wat de bedoeling is van de wet. De VWA wil daarbij best terugtreden, indien de branche nader optreedt. Er is een fraai voorbeeld te noemen: de roodvleeskeuring. Bij roodvleeskeuringen is gezocht naar een alternatieve aanpak. Binnen de Europese regelgeving is gezocht naar ruimte om uitvoeringstaken van overheden over te hevelen naar privaatrechtelijke partijen. Hiervoor is een convenant ondertekend door de ministeries van LNV en VWS, de VWA en het bedrijfsleven. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de organisatie van de roodvleeskeuring. De inwerkingtreding heeft 1 januari 2006 plaatsgevonden. Het gevolg is een scheiding tussen de uitvoering van de keuring en het houden van toezicht daarop. Deze laatste taak ligt namelijk wettelijk gezien bij de overheid, terwijl de eerste niet aan de overheid is voorbehouden. Met het convenant komt een modernisering van de organisatie van de vleeskeuring tot stand. De uitvoering van de keuring van roodvlees wordt overgedragen aan een onafhankelijke privaatrechtelijke keuringsinstantie. De keuring na het slachten wordt niet langer uitgevoerd door de VWA, maar door deze organisatie. Voor het toezicht op de keuring blijft de inspecteur van de VWA verantwoordelijk. "De VWA controleert de controlerende bedrijven."

De gemiddelde inspectiedruk van de VWA is 0,8 inspectie per jaar per bedrijf. Daarbij zijn er drie secties binnen de VWA te onderscheiden: voeding, productveiligheid en drank & horeca. Volgens Koninklijke Horeca Nederland komen er regelmatig drie VWA-controleurs na elkaar. Dit wordt echter tot op heden niet nader met feiten onderbouwd. Ook het geklaag van KHN over de wijze waarop de VWA de hygiëncode controleert, is onterecht. De code is namelijk in de branche zelf ontwikkeld. De VWA houdt slechts toezicht op de door de branche opgestelde regels.

Wat is nu toezichtslast? Dient dit te worden bekeken vanuit een administratieve lastenverlichting of vanuit de handhavingslast veroorzaakt door de feitelijke inspecties? Door de VWA wordt mede vorm gegeven aan een bedrijvenbestand dat toegankelijk zal zijn voor alle inspectiediensten.

De ondernemer hoeft slechts eenmaal gegevens aan te leveren. Deze databank dient dan inspectieoverschrijdend te zijn. Het is voor de VWA echt geen voordeel om met meer inspecteurs "een overval te plegen bij de ondertoezichtgestelde". Bij een gezamenlijk optreden dient de regiefunctie duidelijk te zijn bepaald. Daarbij is het wel de kunst als inspectiedienst enige afstand van de eigen winkel te nemen. De samenwerking tussen VROM-Inspectie, AID, Arbeidsinspectie is verder aangehaald, met de Douane loopt deze al jaren. Tot slot moet worden gezocht naar andere logische combinaties van samenwerking. Dit is met de VWA zelf gelukt. Aanvullende logische samenwerkingsverbanden zijn er wel. "De VWA is één afgebakend domein. "Ga daarin a.u.b. geen vreemde dingen aan toevoegen", aldus Kleinmeulman. De consument wil één aanspreekpunt hebben.

Boodschap

De grote makke van de inspecties is dat zij te lang onzichtbaar voor de samenleving en politiek zijn geweest. Er moet meer worden getoond wat ze betekenen voor consument, burger en bedrijf. Het door Kleinmeulman ingezette debat dient om dichterbij elkaar te komen en feiten en fictie te onderscheiden.. De inspectie heeft een knap lastige taak als inspectie. "Inspecties als de VWA zijn ingehuurd om non-events te organiseren. Ze moeten voorkomen dat er ongelukken gebeuren, maar juist als ze dat doen zijn ze niet zichtbaar" Dat moet meer worden gecommuniceerd.

'Uiteindelijk is alles uitvoerbaar.'

naam	dr. J.M. (Joop) Linthorst, voorzitter Raad van Bestuur UWV
organisatie	UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) is de samenvoeging van de vijf oude uitvoeringsinstellingen Cadans, Gak, Guo, Uszo en Sfb en het Landelijk instituut sociale verzekeringen. Vanaf 1 januari 2002 zijn deze uitvoeringsinstellingen gezamenlijk verder gegaan onder de naam UWV. UWV beoordeelt het recht op een uitkering bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. UWV verstrekt uitkeringen en koopt reïntegratiediensten in ten behoeve van mensen die weer aan werk kunnen. UWV voert onder andere de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) uit. Het aantal werknemers van UWV is circa 20.000 en heeft daartoe circa 17.000 fte.
kernwoorden	verbazing, systeemniveau en speelruimte



Overgang

De klachten van werkgevers over regeldruk die aan UWV kunnen worden toegeschreven, zijn vooral gericht op de premie-inning werknemersverzekeringen. Deze activiteit van UWV is echter per 1 januari 2006 overgedragen aan de Belastingdienst. De belastingdienst heeft deze taak overgenomen en daarmee is de directe relatie met UWV op dit terrein vervallen. De inning is verplaatst naar de loonaangifte. De werklast is daarmee verlicht, omdat er nu sprake is van één geïntegreerde aangifte voor loonbelasting en premies werknemersverzekeringen. Daarnaast heeft de Belastingdienst een andere werkwijze. Waar UWV alles op individueel niveau moest bekijken

werkt de belastingdienst vooral op basis van steekproeven. Daar hoeft niet alles post voor post exact te kloppen en kan een meer procesmatige rechtmatigheidstoetsing worden gekozen. Linthorst begrijpt wel dat de premievaststelling en -inning ergernis opwekten. Er moesten namelijk veel gegevens worden aangeleverd. Zeker in de horeca, een sector met veel personeelwisselingen, leverde de mutaties een grote regeldruk. De relaties voor UWV en de werkgever concentreren zich nu nog slechts op specifieke aandachtsgebieden, namelijk de WIA en de Ziektewet. Een meer toezichthoudende rol kan volgens Linthorst het best nog worden genoemd bij de Wet Poortwachter (thans geïncorporeerd in de WIA).

Bij het kijken naar de werkwijze van UWV kan de historische ontwikkeling van de organisatie niet uit het oog worden verloren. UWV torst de historie mee van alsmear meer gecompliceerd wordende regelgeving van de werknemersverzekeringen. De invloed van de sociale partners en de SER is een belangrijke bron van gecompliceerde en gedetailleerde regelgeving. De regelgeving in de sector van UWV is immers de resultante van alle belanghebbende partijen die allemaal iets van hun eigen gading in de wet wilden terugzien. Bovendien moet alles tot op de vierkante millimeter worden uitgewerkt, want UWV krijgt het volle gewicht van de koopkrachteffecten op zijn schouders geschoven. De Tweede Kamer zit in die zin op een zeer groot detailniveau te kijken. Dit leidt in een wetgevingstraject waarin om elke euro wordt gestreden, tot talloze uitzonderingen op de hoofdregel en door de hectiek waarin de wetgeving wordt bedreven tot reparatiewetgeving achteraf.

Verbazing

Linthorst kan zich verbazen over het eindeloos publieke en politieke debat dat heeft plaatsgehad over de nieuwe WAO, de WIA. Er is ongeveer 15 jaar over gesproken. Vervolgens komt een halfslachtig compromis tevoorschijn. Er wordt niet, zoals in de fiscaliteit gebruikelijk is, gekozen voor een overgangswet gedurende een beperkte periode met daarna de overstap op een voor iedereen geldende algemeen regime, maar in de sociale verzekeringswetgeving blijft naast het nieuwe regime veelal het oude bestaan en moeten we in de uitvoering rekening houden met arbeidsongeschikten die de rechten (en plichten) hebben gekregen in de tijd voorafgaand aan invoering van de WIA. Dit betekent dat in individuele gevallen de oude wet nog 45 jaar blijft doorwerken. UWV sleept die oude wetgeving als belastende lading die hele periode met zich mee. In de ogen van Linthorst lijkt het zelfs zo te zijn dat er nauwelijks een poging is ondernomen om de oude en nieuwe situatie naar elkaar toe te brengen. In deze wetgevingsoperaties ontbreekt dan ook het besef dat regeldruk moet afnemen. Uiteindelijk is de WIA ingewikkelder in de uitvoering dan de WAO was. Het kabinetsstandpunt dat gedereguleerd moet worden, lijkt binnen dit wetgevingstraject en binnen deze wet geen rol van betekenis te hebben gespeeld.

UWV verricht uitvoeringstoetsen voor nieuwe wetten. "Uiteindelijk is alles uitvoerbaar." Dat uitgangspunt is te aanvaarden als je voldoende geld en tijd krijgt, aldus Linthorst. UWV slaagt er goed in om op detailniveau de wetten op het gebied van werknemersverzekeringen uit te voeren. Maar het wijzigen van de wetssystematiek behoort uiteraard niet tot de mogelijkheden van UWV. De wet is de weerslag van de politieke keuzes en de wijze van uitvoering van de werknemersverzekeringen is daarom gevoelig, zeker bij complexe politieke compromissen. Als voorbeeld hiervan haalt Linthorst de regeling ` Werkhervatting gedeeltelijke arbeidsgeschikten

(WGA)' aan. De WGA is een onderdeel van de WIA. De SER heeft daarover geadviseerd en de politiek heeft vervolgens besloten. UWV kan vervolgens niets anders meer doen dan zich daaraan te conformeren, maar krijgt wel de klacht van de uitvoeringslast op haar bord.

Een ander activiteitendomein is de Wet Poortwachter. Dit ziet Linthorst als structurele innovatie. Zij is in feite nu een onderdeel van de WIA. UWV had de poortwachtersrol gekregen en dient in deze rol handhavend te opereren. De werkgever dient het uiterste te hebben gedaan om de werknemer in het arbeidsproces te behouden. Dit wordt procesmatig gecontroleerd aan de hand van rapportages en verslagen. Voor deze procedure zijn concrete regels vormgegeven. UWV toetst dit eveneens schriftelijk. Het individu wordt dus niet meer gezien door UWV. Er is in feite sprake van een 'papieren uitvoeringsproces'. In het veld moet het echte werk worden gedaan door de arbo-arts. Een goede Arbodienst kan in die zin een hoop van de last van de werkgever overnemen. Indien een ondernemer deze papierstroom zelf zou moeten afwerken, komt hij bij wijze van spreken nauwelijks aan ondernemen toe.

Speelruimte

UWV zou graag meer speelruimte hebben. Er moet thans op de cent nauwkeurig worden gewerkt. En ook over kleine zaken moet worden geprocedeerd. Er kan immers niet worden "gedeald" in bijvoorbeeld de vorm van vaststellingsovereenkomsten. De strenge eisen die aan UWV zijn gesteld voor wat betreft de rechtmatigheid verplichtten hiertoe. De belastingdienst heeft in die zin meer ruimte. De mogelijkheid tot het aangaan van vaststellingsovereenkomsten zou een toegevoegde waarde kunnen leveren in de werkwijze van UWV. Op dit moment is het grootste gedeelte van de procedures bestuursrechtelijk van aard. Het strafrecht wordt maar minimaal gebruikt. Er worden voor de strafrechtelijke afdoening afspraken met het parket gemaakt. De grote, strafrechtelijke, zaken zaten vooral aan de premie-inningskant. De kleinere bedragen worden bestuursrechtelijk afgehandeld.

Regeldruk

UWV kent zelf ook veel regeldruk. De vereisten in de wet en de onderliggende regels ten aanzien van het uitkeringsproces zijn gedetailleerd vastgelegd. Daaraan gerelateerd moet UWV kijken in hoeverre de uitkeringen rechtmatig zijn uitgekeerd. Met deze rechtmatigheidstoets vindt de verantwoording ten aanzien van de geldende rijksnorm plaats. De overvloed van de regels bevorderen de moeilijkheidsgraad en manoeuvreert UWV in een welhaast noodzakelijke bureaucratische opstelling. In de regeldruk kan verlichting worden gerealiseerd, maar daarvoor zijn aanpassingen noodzakelijk. Een oplossing is het vragen naar gegevens te verminderen. Een andere oplossing is om minder complexe wetgeving te maken en minder uitzonderingen op de hoofdregel te hebben. Het

begrip van de ondernemer en burger kan daarmee worden vergroot. Een voorbeeld wil Linthorst nog voor het voetlicht plaatsen. Het begrip 'dagloon' stamt nog uit het begin van de vorige eeuw. Daarmee wordt op de werkvloer al lang niet meer gewerkt. Het begrip ' maandloon' of ' weekloon' leeft voor werkgevers en werknemers veel meer. Linthorst moet helaas constateren dat het niet mogelijk is of uitermate veel tijd in beslag neemt om in dergelijke 'gedateerde' processen verandering te brengen. Het lijken simpele aanpassingen die het makkelijker maken voor de klanten en activiteiten van UWV. Echter, het is historisch zo gegroeid.

Wijzigen op systeemniveau

De politiek zou de moed moeten opbrengen een aantal fundamentele aspecten op systeemniveau te wijzigen. Een aantal van die uitgangspunten brengt Linthorst ter sprake. Koppel de premie aan de loonaangifte van de belastingdienst. Stel deze gegevens ter beschikking aan UWV en plaats die daar in de polisadministratie. Een authentieke registratie moet het uitgangspunt zijn. Deze registratie is eenmalig, waarbij andere materiewetten het daar mee moeten doen. Wettelijke maatregelen die meer c.q. andere gegevens vragen dan reeds beschikbaar zijn, moeten veel kritischer tegen het licht worden gehouden. Pak vervolgens het maandloon c.q. weekloon als uitgangspunt. De systemen rond de uitkering worden daardoor meer inzichtelijk voor de werkgever en werknemer. Ook scheelt het in de rompslomp voor de werkgever en UWV om het maandloon (of weekloon) terug te rekenen naar daglonen. Linthorst ziet ook iets in de opvatting om van elke uitkering een voorlopige uitkering te maken. Hierdoor kunnen uitkeringen sneller worden verschaft en kan er achteraf worden verrekend indien daar noodzaak toe is. Tot slot zou ook de WW aanpassing behoeven. Nu wordt daar uitgegaan van het verlies van arbeidsuren. Je zou ook kunnen kijken naar het inkomensverlies. Deze methode is eenvoudiger te beoordelen. Bij al deze voorgaande aspecten zijn vele geharnaste voor- en tegenstanders te vinden. Er zijn eveneens vele heilige huisjes.

'Er komt veel leed van het Binnenhof.'

naam	Mr. R. J.J.M. (Ralph) Pans, voorzitter Directieraad VNG
organisatie	de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zet zich in voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en ambtenaren. De belangenbehartiging zet zich door in het gehele proces van besluitvorming bij rijksoverheid, provincies en gemeenten. De VNG initieert bestuurlijk overleg waarbij wordt onderhandeld namens gemeenten met ministers en staatssecretarissen. De VNG-belangenbehartiging richt zich ook op Tweede en Eerste Kamer en belangrijke maatschappelijke organisaties. Het aantal medewerkers per 1 januari 2006 bedraagt 309.
kernwoorden	inzoomen, incidenten en initiatieven



Het veelkoppig monster

Over de gemeente wordt gesproken als een monster met vele koppen. Waar de rijksoverheid een regeling wegkapt, voert de gemeente er weer een in. Pans heeft voor dit probleem een oplossing voorhanden. Als wapen tegen deze aantijging heeft de VNG in 2005 het "VNG Snoeiplan Deregulering" gepubliceerd. Met dit project gaat de VNG mee in de trend van het "verminderen, vereenvoudigen en moderniseren van het bestaande woud aan regels", aldus Pans. Het is een waar snoeiplan, dat bol staat van de activiteiten. De burger ervaart de regels namelijk als één geheel en ziet niet wat authentiek van de gemeente afkomstig is en wat de gemeente op grond van gedelegeerde taken moet uitvoeren. Veel van de regels op lokaal niveau zijn immers het verlengde van rijksregels. Weinig regels zijn van puur gemeentelijke origine. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is hiervan een voorbeeld. In deze wet gaan op den duur de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en delen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten op. De beoogde ingangsdatum is 1 juli 2006. De WMO heeft als doel dat iedereen kan deelnemen aan de samenleving. De WMO schetst kaders en de VNG zal een modelverordening maken voor de concrete subsidieverlening door gemeenten. De gemeenten leggen daarnaast, ieder voor zich, nog allerlei registratie- en verantwoordingsaspecten op aan de subsidiënten met betrekking tot de vraag hoe de subsidiegelden zijn besteed. De gemeente heeft ongeveer 50% aan gelden autonoom te besteden. De rest wordt in medebewind gedaan. "Verkijk je daarom

niet te snel op de stelling dat de gemeente eens lekker zelf regels gaat maken,” geeft Pans aan. Het blijft van belang om niet door te schieten en te denken dat alle risico’s dienen te worden uitgesloten. In dat kader moet de essentiële vraag worden gesteld. “Kunnen en willen we wel naar fundamenteel minder regels?” Kennelijk niet, want er is in Nederland niet voor niets een ingewikkeld bouwwerk van regels ontstaan.

In het kader van naleving is er veel op de gemeenten afgekomen. Dit is vooral door een tweetal bekende incidenten bewerkstelligd, namelijk de cafébrand in Volendam en de vuurwerkkramp in Enschede. Deze twee incidenten hebben veel losgemaakt. Wat deze twee voorvallen ons kunnen leren, is dat een veelheid van regels niet zorgt voor een risicoloze samenleving. In die zin heeft minister Donner (Justitie) een merkwaardige sprong gemaakt door het besluit te schorsen van de gemeente Haarlemmermeer om het cellencomplex op Schiphol te sluiten. De rijksoverheid houdt zich hiermee zelf niet aan de regels die voor iedereen in Nederland van toepassing zijn op het gebied van veiligheid. Het is geen wenselijke ontwikkeling dat een minister op deze wijze van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

De regelneef bij uitstek

De beleving van de ondernemer dat de gemeente de regelneef bij uitstek is, is voor Pans zeer verklaarbaar. Op het moment dat je op het vlak van de uitvoering van regels komt, wordt het pas echt interessant. Dan loopt een ondernemer tegen de feitelijke overlast aan. De ondernemer ziet daar de gemeente als veroorzaker van de regels en ziet niet waar de regels echt vandaan komen. Als Pans kijkt naar de “Top 10 hinderlijke regels” van de commissie-Stevens, slaat in zijn ogen slechts de nummer 2 op de gemeenten. Het betreft dan de hinderlijke nalevingskosten ten gevolge van onnodige informatieverplichtingen en interpretatieverschillen over definities in regelgeving. Hier gaat de VNG mee aan de slag. In het algemeen moet de transparantie van en eenduidigheid tussen gemeenten worden opgepakt. Een aantal gemeenten loopt hier op vooruit. Maar de veranderingen zullen niet direct doorgevoerd kunnen worden. Het is een traject voor de komende vijf jaar. Overigens blijkt de voorbedoelde irritatie niet uit de stadsmonitoren van de gemeenten. Ook zijn er geen aanknopingspunten voor gevonden in het onderzoek dat de VNG heeft verricht voorafgaand aan haar congres in 2005.

Het is onterecht dat de ondernemers en de burgers klagen over de handhavingslasten die door de gemeente worden opgeroepen. De gemeenten moeten veelal handhavingsacties ondernemen op last van andere toezichthouders. De VNG en gemeenten worden geconfronteerd met algemene inspecties die erop gericht zijn te komen tot een risicoloze samenleving. Het incident regeert. Als er een gasexplosie in Den Haag plaatsvindt, dan roept de politiek direct om een verplichting om alle

gasleidingen te controleren en te keuren om eventuele explosies in het vervolg te voorkomen, ook al was de explosie in kwestie afkomstig van een gasfles. Op het moment dat de Tweede Kamer en regering op dit soort eisen aansturen, waar volgens Pans gemeenten echt niet op zitten te wachten, dan hang je als gemeente. Om dit soort problemen te voorkomen zou er een coalitie gevormd moeten worden van bedrijfsleven en gemeenten. De VNG heeft op vele momenten, evenals de ondernemers, belang bij het voorkomen van onnodige regeldruk. "Er komt veel leed van het Binnenhof. De gemeenten moeten het uitvoeren en de burger is het slachtoffer," aldus Pans.

Risicoloos

De politiek wil geen risico's lopen voor als het fout gaat en schuift de verantwoordelijkheid af door geharnaste regelgeving. Pans stelt zichzelf regelmatig de vraag hoe we een ander mechanisme zouden kunnen maken. Alles is zo ingewikkeld geworden. Iedereen zou weer eens gewoon willen kunnen werken, zonder telkens vast te lopen in een ingeregelde maatschappij. Het is voor Pans dan ook bevreemdend om iets tot een groot thema te moeten maken, terwijl het voor de burger geen issue is. Pans doelt daarmee op de commissie-Jorritsma. Deze commissie richt zich op het verbeteren van de externe dienstverlening door gemeenten en ontwikkelt een visie over de vraag hoe de gemeentelijke dienstverlening er over tien jaar uit moet zien. Bevreemdend want de waardering van die dienstverlening is al hoog. Het gevolg van deze acties kan zijn dat de door de burger hoog aangeschreven dienstverlening in waardering afneemt door de opgedragen veranderingen. De VNG en gemeenten beseffen uiteraard terdege dat de dienstverlening bij de tijd moet blijven. Dit gebeurt ook, onder andere met behulp van ICT.

Veranderingen

Regelgeving moet veranderen voordat de handhaving kan worden aangepast. Er zijn daarin overigens golfbewegingen waar te nemen. Als het economisch slechter gaat, vindt de burger dat er niet zo moet worden gezeurd. Als het economisch beter gaat, dan moet er weer strikter worden gehandhaafd. Daarnaast blijven incidenten de lijn bepalen. Pans steekt de hand ook in eigen boezem door aan te geven dat er ook veel niet op orde was binnen de handhaving van de naleving. Bij de handhaving dienen zo weinig mogelijk subjectieve componenten terug te komen. "Het gaat om wat de situatie is, wat de toepasselijke regel is en wat je daaraan hebt." Het handelen in strijd met de wet wordt door de maatschappij niet meer geaccepteerd. De speelruimte voor het bestuur en de ambtenaren is daardoor teruggelopen. Het wordt maatschappelijk niet meer geaccepteerd dat de geldende regels niet worden nageleefd en gehandhaafd.

Het zit diep in de politiek ingebakken dat er regels moeten zijn. Pans stelt dat het tijd wordt om meer ruimte voor risico's te accepteren. Niet

alles is vooraf dicht te metselen en dat betekent dat er soms achteraf instrumenten, bijvoorbeeld boetes, ingezet moeten worden. Een deel van de verantwoordelijkheid ligt bij de ondernemer zelf. Als een ander schade lijdt door zijn toedoen, zal een flinke boete moeten volgen. Het is voor Pans dan ook evident dat bij grote risico's zaken vooraf moeten worden geregeld. De irritatie bij ondernemers is helder. "De ondernemer in spe wil iets gaan doen, moet veel papieren invullen en dan ook nog betalen. Hij wil aan de slag en vertrouwd worden." Pans roept echter het beeld op dat we dit in Nederland democratisch anders hebben afgesproken. Het alternatief van het achteraf afrekenen is nog niet algemeen geaccepteerd. Eerst moet de politiek onderkennen dat niet alle risico's kunnen worden afgedekt. De Verenigde Staten zijn hier een goed voorbeeld. De advocaten gaan aan de slag als het risico zich heeft verwezenlijkt en de schade is ontstaan. Maar Pans ziet het nog niet gebeuren dat de Haagse inspecties een deel van hun competenties en macht willen gaan inleveren, maar het zal wel moeten gebeuren.

Minder regels

Ook de gemeenten willen minder regels. Veel van de bestaande regels zijn gemaakt door derden. Je moet alleen wel de moeite nemen om in te zoomen. Als je de getallen bekijkt, dan blijkt dat slechts zo'n 10% van de administratieve lastendruk door gemeenten wordt veroorzaakt. Toch wordt door middel van het aangehaalde Snoeiplan gekeken naar mogelijke verminderingen van regels. Ook in de modellen die de VNG maakt, is gekeken naar de mogelijkheden tot beperking. Sommige gemeenten kiezen er echter voor om van deze modellen af te wijken op grond van de eigen gemeentelijke situatie. Van de 458 gemeenten zal er altijd een aantal blijven dat specifieke onderwerpen nader geregeld wil zien. "Indien de burger en de ondernemer dit uniform willen hebben, dan moet dit op rijksniveau worden geregeld." Momenteel hebben de gemeenten de vrijheid eigen regels te stellen. De modelverordeningen verhogen overigens wel de voorspelbaarheid van de regelgeving. Naast het Snoeiplan wordt ook gezocht naar mogelijkheden tot het standaardiseren van formulieren. Ook de VNG begrijpt dat het voor een ondernemer die binnen drie gemeenten actief is, irriterend is dat hij op drie plaatsen op verschillende wijze een vergunning moet krijgen. Ook de verschillen tussen de leges wordt aangepakt. Niet met de gedachte om de leges overal gelijk te maken, maar wel om inzicht te geven in de rekenmethode en berekeningswijze van de leges. De VNG heeft dit probleem lang van zich afgehouden, maar is er nu klaar voor om dit aan te pakken. Indien een burger van de gemeente een specifieke dienst vraagt, zal hij daar wel een faire prijs voor moeten betalen.

Verschillen blijven

Ondernemers ergeren zich eveneens aan de venstertijden. Deze zijn per gemeente verschillend. Volgens Pans gebeurt er reeds het een en ander

ten aanzien van dit onderwerp. Er wordt hier vooral in regionaal verband aan gewerkt. De maatschappelijke ontwikkelingen dwingen hiertoe. Maar er mag wel meer druk vanuit de VNG op worden gezet om te komen tot een effectuering van deze afstemming. De VNG moet als vereniging daarmee bezig zijn en dat met name stimuleren vanuit het oogpunt van professionalisering van het bestuur in de gemeenten. Er moet worden gestreefd naar een goed prestatieniveau en absurditeiten moeten worden voorkomen. Lokaal zullen er overigens verschillen blijven. Pans gelooft daarom niet in landelijke venstertijden, omdat de lokale verschillenden gewoonweg te groot zijn. Grote gemeenten hebben andere belangen en omstandigheden dan kleine gemeenten. Er is overigens een project met 40 pilotgemeenten waarin de gemeentelijke prestatiecijfers toegankelijk worden gemaakt voor burger en ondernemer. Dit is vanaf eind januari 2006 te vinden via <http://www.watdoetjegemeente.nl>. Gemeenten kunnen hier prestaties onderling vergelijken en alle geïnteresseerden hebben hierdoor inzicht in de prestaties. Hiermee wordt de transparantie bevorderd. Er wordt meer zichtbaar gemaakt wat gemeenten doen en waarom zij het zo doen. Voor gemeenten heeft dit een bijkomend voordeel. Benchmarks zijn mogelijk. Het is overigens wel een technisch verhaal, waarbij voorkomen moet worden dat appels met peren worden vergeleken. Het project kost veel geld, maar is een absolute must. Er moeten voor dit soort activiteiten landelijke afspraken worden gemaakt. Maar het moet wel een gemeentelijke aangelegenheid blijven. Als een departement dit zou voorbereiden, zou dit initiatief volledig worden dichtgeplamurd.

Boodschap

Uit Volendam en Enschede is de lering getrokken dat er een heldere afbakening moet plaatsvinden tussen de inspecties en toezichthouders. Er wordt over gesproken dat bestuurlijk en multidisciplinair intensief moet worden samengewerkt. De gedachte van één toezichthouder komt dan naar voren. "Wie zal dit dan worden?", vraagt Pans zich af. Alles heeft te maken met bevoegdheden die in de regelgeving zijn bepaald. "Je krijgt dit waarschijnlijk uiteindelijk niet voor elkaar" aldus Pans. We hebben het systeem gewoonweg te ingewikkeld gemaakt. De hoeveelheid inspecties is uit de hand gelopen. Ze moeten tot een derde te reduceren zijn, volgens Pans. Ook de hoeveelheid regelgeving en quasi-regelgeving blijft als aandachtspunt staan.

'Beste werkgever, ga nu zelf eens nadenken!'

naam	Dr. J.J.M. (Jaap) Uijlenbroek, algemeen directeur Arbeidsinspectie
organisatie	de Arbeidsinspectie (AI) is één van de twee inspecties van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Inspectie Werk- en Inkomen is de andere inspectie. De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de wet- en regelgeving op het terrein van de arbeidsveiligheid en gezondheid (arbo- en arbeidstijdenwet) en de arbeidsmarkt (wet arbeid vreemdelingen). Daarbij ligt de nadruk op de aanpak van misstanden. De AI is 983 fte groot en heeft ook bijna 1000 medewerkers.
kernwoorden	eigen vermogen, onderscheid groot en klein, duidelijke normstelling



Praktijk

In Nederland zijn ongeveer 600.000 bedrijven actief met zo'n 7 miljoen werknemers. De Arbeidsinspectie kent ongeveer 500 inspecteurs (300 arbo, 150 arbeidsmarktfraude en 50 BRZO) die ongeveer 30.000 inspecties per jaar verrichten. Uijlenbroek geeft daarbij aan dat je een beperkte handhavingsdruk kunt genereren. Controles worden in de branche aangekondigd. Inspecties worden voorbereid en inspectiepunten worden afgestemd met die branche. Deze worden vervolgens in de verschillende branchebladen gepubliceerd. Soms worden ook brieven verstuurd

naar ondernemers en worden de concrete inspecties aangekondigd. Hier is een preventieve werking aan verbonden. Niet alles wordt overigens aangekondigd, geeft Uijlenbroek aan. Een aankondiging zal bijvoorbeeld achterwege blijven, indien bijvoorbeeld wordt gecontroleerd op het overbruggen van de dodemansknoppen in het kader van de machineveiligheid. Een gerichte aankondiging bij een bedrijf zal ertoe leiden dat de overbruggingen tijdelijk zijn weggenomen. Contact met het veld staat hoog in het vaandel. Elk halfjaar wordt door de Arbeidsinspectie gesproken met werkgevers en werknemers op landelijk niveau. Daarnaast wordt ook gesproken met de onderliggende koepelorganisaties, indien concrete projecten worden geïnitieerd.

De arbowetgeving kent veel open normen. Dit leidt tot onzekerheid bij bedrijven wat wel mag en wat niet mag. Daarom werkt de AI ook aan het

verder expliciteren van de normstelling zodat duidelijker is waaraan men heeft te voldoen. Deze uitwerking dient op sectorniveau plaats te vinden, anders blijft het te globaal. Inmiddels zijn er vier brochures gemaakt waarin de normstelling is uitgewerkt en die worden momenteel uitgetoetst in een beperkt aantal bedrijven. Na bijstelling zullen de brochures aan alle bedrijven uit die sector worden verstuurd.

De Arbeidsinspectie wil daarmee duidelijk maken, waar de zwaartepunten van de handhavende rol liggen. Het gaat daarin om het doel van de regel toe te lichten. We zijn er niet op uit om te beboeten. We willen een veilige arbeidsplek.

Indien bedrijven geconfronteerd worden met handhavende interventies worden die niet altijd begrepen. Dat geeft ons de plicht om het goed uit te leggen. Maar daarmee is niet altijd gezegd dat een bedrijf het dan ook wilt begrijpen. Er zijn bedrijven die zich er niet bij neerleggen en een platform zoeken (en vinden) om hun ongenoegen te uiten. Daardoor wordt vaak een karikatuur geschetst van hetgeen is gebeurd. Ik laat dit soort zaken altijd even uitzoeken omdat ik wil weten wat er aan de hand is. Daarbij deins ik niet terug om mijn eigen mensen aan te spreken indien ze te kort door de bocht gaan. Ik moet echter constateren dat bedrijven wel heel makkelijk met de vinger naar de overheid en de regelgeving wijzen en daarbij hun eigen verantwoordelijkheid even vergeten.

Er vindt intussen wel een verbouwing plaats van toezicht en handhaven naar meer instrueren en naleven. Uijlenbroek ziet dit als een goede ontwikkeling. Het is een tegemoetkoming aan de omstandigheid dat de ondernemer in het algemeen geen overheidsinterventie op prijs stelt en in het bijzonder niet met een boete wil worden geconfronteerd. De arbeidsomstandighedenwet wijst de werkgever als eerstverantwoordelijk aan voor de arbeidsomstandigheden. De arbeidsinspecties wijst ze overeenkomstig de wet op een pregnante wijze op die verantwoordelijkheid. Indien een ondernemer een jongeman van 18 op een maaier een sterk hellend talud laat bewerken zonder toezicht en er gebeuren ongelukken, dan heeft de betrokken ondernemer de jongeman in die situatie gebracht. Die ondernemer wordt daarop aangesproken en beboet.

PAO

De politiek zet veel in op het Project Andere Overheid. Het project kent goede uitgangspunten. Het levert echter ook neveneffecten op, waarvoor niet iedereen openstaat. Het samenwerkende inspectiebeleid is daarbij geen doel op zich, maar slechts een middel om te komen tot 'slimmer' handhaven met minder lasten voor het bedrijfsleven. Een initiatief dat loopt vanuit de Arbeidsinspectie is de samenwerking met de Onderwijsinspectie om door laatstgenoemde inspectie ook de arbocontrole te laten doen. De Arbeidsinspectie komt daar eens in de drie tot vier jaar aan toe. Er kunnen ongeveer 200 scholen per vier jaar worden bekeken. De Onderwijsinspectie

komt echter jaarlijks in elke school. Door de samenwerkingsgedachte die zou moeten leiden tot minder inspectiedruk, wordt in dit concrete geval de inspectiedruk echter aanzienlijk vergroot. Door de gewenste gezamenlijkheid is het effect per saldo een verzwaring. Dergelijke voorbeelden zijn er ook voor andere sectoren te geven.

In de samenwerking zijn verschillende modaliteiten te onderscheiden. Het kan zijn het signaleren voor een andere inspectie, het samen inspecteren (naast elkaar en met elkaar) en het overdragen van taken. De vraag zal telkens moeten zijn wat het beste is, gezien de gegeven situatie. Deze beantwoording is namelijk sterk afhankelijk van de diversiteit van de te inspecteren onderwerpen. De Onderwijsinspectie is zeer wel in staat zijn om de werkdruk in kaart te brengen en daarop te controleren. Het toezien op de veiligheid van machines in praktijklokalen is daarentegen een technische aangelegenheid en de inspectie daarvan kan niet zondermeer worden overgedragen. Uijlenbroek haalt het voorbeeld van het Staatstoezicht op de mijnen aan. Externe veiligheid (die in het geding is met explosiegevaar) en interne veiligheid (richting de medewerkers) gaan hand in hand. De overdracht van de bevoegdheden aan het Staatstoezicht op de mijnen is goed verlopen. Er wordt op dezelfde wijze geïnspecteerd als door de Arbeidsinspectie. Maar het arbobelang moet bij een dergelijke overdracht niet ondergeschikt raken. Dit kan het geval zijn indien een andere inspectie aan dergelijke aspecten geen prioriteit geeft. Door de nauwe verwevenheid van de externe veiligheid met de interne veiligheid speelt dit niet in de relatie met SodM.

Open normen

Binnen de SER speelt op dit moment de advisering ten aanzien van de arbowetgeving.. Uijlenbroek ziet in dit proces veel misverstanden doordat de beelden te zeer zijn gaan loslopen van de werkelijkheid. Het nieuwe beleid zal de sociale partners meer ruimte en vrijheid bieden om maatregelen in te vullen voor de arbeidsomstandigheden. Het voorstel van de overheid is dat sociale partners de open normen invullen en niet de overheid. Indien deze normen niet concreet worden gemaakt, dan zijn ze niet te handhaven. Ook weet de ondernemer niet waar hij aan toe is. De sociale partners moeten daarom de middelen invullen en de Arbeidsinspectie hanteert deze concretisering als uitgangspunt voor de inspecties. Daarbij moeten we niet de illusie hebben dat we alles zelf kunnen regelen. Er zijn immers ook Europese regels ten aanzien van de middelen en die kunnen niet worden afgeschaft.

De overheid zou zich moeten beperken tot het doel, de middelen dienen door de sociale partners te worden ingevuld. Dan wordt beter helder gemaakt dat de sociale partners de maatvoering bepalen; willen zij veel regels, dan is dit hun eigen keus geweest. Overigens zal daarbij de ene sector hun regelgebouw zwaarder optuigen dan andere. Hierbij speelt ook

het krachtenveld tussen vakbonden en werkgevers(organisaties) een rol. De regeldruk zal in die opvatting dus per sector kunnen verschillen.

Ten aanzien van de beleefde regeldruk zitten niet alle bedrijven op één lijn. Kleinere bedrijven willen duidelijkheid waaraan ze moeten voldoen. Grotere bedrijven willen ruimte voor maatwerk en eigen afwegingen. Voor kleine ondernemers kost het invullen van open normen te veel moeite, tijd en geld. De koepelorganisaties worden dit verband ook geconfronteerd met een verdeelde achterban.

Sociale partners maken bij de nieuwe Arbowet de arbocatalogi met de middelvoorschriften. In die catalogi vindt de uitwerking van de normstelling plaats. De sociale partners kunnen voor de invulling kennis gebruiken van de vele instituten die Nederland op dit gebied rijk is. De sociale partners hebben hierin het initiatief. De arbocatalogi zullen voor de Arbeidsinspectie het referentiekader zijn om te controleren. De catalogi zullen in beginsel globaal worden getoetst. Er zal beoordeeld worden in hoeverre daarin in elk geval is voldaan aan Europese richtlijnen en de doelvoorschriften uit de nationale Arbowet. Dit geschetste traject is een groeitraject. Deze ontwikkeling heeft z'n tijd nodig om tot een goede implementatie te komen.

Initiatieven

De Arbowet is een brede wet die ingrijpt in alle maatschappelijke sectoren. Zij is voor alle werknemers van toepassing. Dit betekent voor de Arbeidsinspectie dat er veel inspectiepunten zijn voor heel Nederland. De grootste risico's binnen de diverse sectoren spelen echter op veel beperktere schaal. De Arbeidsinspectie heeft zich er sterk voor gemaakt om van de dikke pil met regeltjes terug te gaan naar een beperkte brochure per sector met de controlepunten op de grote risico's. Dit is nu voor een viertal sectoren gedaan. De risico's en de normen worden aangegeven in de brochures voor onder andere de industriële reiniging en de grafimedia. Binnenkort zullen de eerste inspecties via deze aanpak worden uitgevoerd. De verwachting is dat bedrijven door deze aanpak weten wat ze moeten doen om aan de Arboregels te voldoen. Door het verspreiden van de brochure en de omvang daarvan kan de inspecteur daar ter plekke op wijzen. Met het terugbrengen van de materie tot een brochure verminder je de perceptie van de regeldruk.

De Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) is een verplichting die voor alle bedrijven geldt. Daarbij is geen onderscheid tussen grote en kleine bedrijven gemaakt. In de handhaving kan hier wel onderscheid naar worden gemaakt. Systeemvereisten en open normen zijn werkbaar voor grote bedrijven. Voor de kleinere ondernemingen is die aanpak niet werkbaar. De mankracht en tijd ontbreken om aan open normen invulling te geven. De Arbeidsinspectie is bezig met de uitwerking van de gedachte waarbij de vraag wordt gesteld aan de ondernemer hoe hij zijn bedrijf gecontroleerd

wil hebben. Via een systeemaanpak waarbij eerst naar systeemvereiste wordt gekeken (RI&E, preventiemedewerker, werkdruk beleid, etc.) en vervolgens een inspectie op onderdelen in het bedrijf plaatsvindt om te toetsen of het meer is dan alleen 'papier'? Of wil de ondernemer dat er op de werkvloer wordt gekeken en als alles daar goed is een systeemaanpak achterwege kan blijven. Deze gedachte wordt verder uitgewerkt in het nieuwe handhavingbeleid dat in het verlengde van de nieuwe arbowet wordt ontwikkeld.

De Arbeidsinspectie handelt geconstateerde overtredingen af door middel van bestuursrechtelijke handhaving. In de wet is duidelijk geregeld in welke situaties gebruik wordt gemaakt van het strafrecht. Dit komt eigenlijk alleen maar voor in de gevallen waarin sprake is van herhaalde recidive. De werkgever dient dan aantoonbaar tekort te zijn geschoten in de veiligheidsomstandigheden op de werkvloer. Er worden afspraken gemaakt met Justitie om deze samenwerking goed te laten verlopen.

Broodje aap

De 'broodje aap'-verhalen zijn nog veel aanwezig. De verhalen van de gladde tegels blijft maar rondgaan. Natuurlijk is het mogelijk dat op individueel inspectie niveau door inspecties tegenstrijdige eisen worden gesteld. Echt tegenstrijdige regelgeving is er vrijwel niet. Het gaat om de toepassing van die regelgeving. Indien bedrijven met tegenstrijdige eisen van inspecties worden geconfronteerd, wordt dit in de praktijk meestal snel en praktisch opgelost. Maar de verhalen dat het niet goed zit, blijven terug keren. De gladde vloeren zijn hiervan een schoolvoorbeeld. Leg de tegels die in de badkamer tegen de muur zitten op de grond, en vergelijk die maar met tegels die nu op de vloer liggen. Dan weet je meteen dat er stroeve vloeren bestaan die je goed schoon kunt maken.

Overtredingen worden gebagatelliseerd door ondernemers. Het tillen boven de macht in de detailhandel is toch geen probleem, zo geven ondernemers aan. Dat doet u toch ook thuis in het weekend wel eens. Vergeten wordt dan om te vermelden dat onderzoek heeft aangetoond, dat dergelijke handelingen die met grote frequentie moeten worden verricht, blijvende schade veroorzaken. En tot ziekteverzuim en WIA instroomleiden, en dan mag de maatschappij het betalen. Aan onze optredens liggen goede analyses over fysieke belasting en agressie aan ten grondslag. Als je iets belangrijk vindt, in de regelgeving vast legt, moet je er ook op inspecteren. Pakken boven je macht doe je zelf één keer in het weekend. In het bedrijf is dat meestal een continu proces en de oplossing in een onderneming is meestal niet moeilijk te verzinnen. Een trapje is vaak al voldoende. Maar de interventie door de overheid wordt door de individualistische houding van de ondernemer soms moeilijk geaccepteerd.

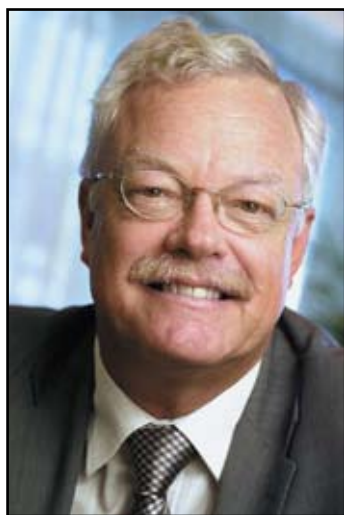
Eigen vermogen

Uijlenbroek is van mening dat er nu alleen wordt gekeken naar de overheid om de regeldruk te verminderen. Anderzijds zou er ook gewerkt moeten worden aan het vermogen van bedrijven om zelf aan de regels te willen voldoen. Zij moeten ook zelf binnen de kaders van de regelgeving willen blijven. Er wordt daarbij veel gekeken naar de regeldruk, maar de druk zou er niet hoeven te zijn. Waarom zijn bedrijven niet in staat om goede vloeren te vinden? De Arbeidsinspectie adviseert en verplicht niet tot bepaalde "typen" vloeren, maar over vloeren waarop werknemer niet kunnen uitglijden. Ook de VWA spreekt niet over "type" vloeren, maar spreekt over de mogelijkheid om vloeren schoon te kunnen maken. Problemen worden vaak veroorzaakt door een passieve houding van de onder toezicht gestelde. Als die gaat vragen aan een inspecteur welke vloer hij moet laten leggen, zal hij een antwoord krijgen vanuit het perspectief van die inspecteur. "Beste werkgever, ga nu zelf eens nadenken!", geeft Uijlenbroek aan. "Gun jezelf eens meer tijd om aan de randvoorwaarden te voldoen." De discussie wordt veel te veel gevoerd over de boeg van de regeltjes. De discussie zou gevoerd moeten worden over het zich houden aan de regels en het vermogen van de ondernemer om hieraan te voldoen. Een gezonde bedrijfsvoering impliceert de bereidheid zich aan regels te houden. Indien een ondernemer aangeeft dat zijn bedrijf failliet zou gaan zonder illegale werknemers, betekent dit toch gewoon dat het bedrijf niet gezond is. "Ieders eigen kleine probleem is het grootste probleem." De werkgever heeft een eigen vermogen tot naleving van regels en dat moet worden vergroot.

De overheid schiet soms in de eigen voet. Er is namelijk weinig strijdige regelgeving in Nederland. De verschillen zitten vooral in de interpretatie van regels. De ondernemers en ook de inspecteurs nemen voor die interpretatie steeds te weinig tijd. Historisch gezien zijn inspecties van lokaal naar nationaal gegaan. De lokale verankering was sterker. De inspecteur had het "gezicht in de regio en de rug naar Den Haag". Deze inspecteur is nu omgedraaid. Dit betekent echter wel dat de oplossingen nu minder snel komen dan in het verleden.

'Moet het bedrijfsleven last hebben van de organisatie van de overheid? Lijkt me niet.'

naam	Mr. G. (Gerard) Wolters, Inspecteur-generaal VROM-Inspectie
organisatie	de VROM-Inspectie zet zich in voor het verbeteren van de veiligheid, gezondheid en duurzaamheid van de fysieke leefomgeving. Niet alleen door te handhaven, maar ook door te achterhalen wat de oorzaken zijn van het niet-naleven van de wet door burgers, organisaties en bedrijven. Inzicht in deze oorzaken stelt de VROM-Inspectie in staat oplossingen te vinden waarmee de handhaving structureel kan worden verbeterd. Bij de VROM-Inspectie werken 548 mensen.
kernwoorden	nalevingsstrategie, best-practises, samenwerking en front-offices



Achtergrond

De VROM-Inspectie is in 2002 ontstaan uit de samenvoeging van de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie Ruimtelijke Ordening, de Inspectie Volkshuisvesting en de Dienst Recherchezaken. Hiermee heeft een zinvolle concentratie plaatsgevonden. Doordat elke inspectie en dienst een eigen werkwijze had, ontstond behoefte aan de ontwikkeling van een integraal en samenhangend kader voor het werk dat de nieuwe Inspectie moest uitvoeren. Door de samenvoeging is de VROM-Inspectie op alle onderdelen aan echte handhaving toegekomen, want vóór die tijd was dat in feite voor het onderdeel ruimtelijke ordening nauwelijks aan de orde. Door verschillende incidenten was

handhaving een politiek issue geworden dat zich toespitste op effectiviteit. Nu is de vraag weer meer verlegd in de richting van efficiency. De ideeën rond toezicht liften mee op deze politieke benadering.

Handhaving is geen doel op zich. Dat is de naleving van wetten en regels wél. Het politieke denken heeft zich daarom ontwikkeld van 'handhaving' naar 'naleving'. Waar zet je dan als inspectie je capaciteit op in? Je zult volgens Wolters eerst moeten uitzoeken of de regels waarvan je wil dat ze worden nageleefd als zodanig 'goed' zijn. Als die regels in orde zijn, of op orde zijn gebracht zul je goed moeten analyseren waarom de burger zich niet houdt aan de

regels. Is dat een kwestie van niet willen, niet kunnen of niet weten? . Op grond van de VROM-Nalevingsstrategie wordt door de VROM-Inspectie vooral de focus gericht op hoge risico's met een groot nalevingstekort. In het kader van die analyse moet je ook kijken naar de vraag welke interventies je wilt toepassen. Deze interventies zijn namelijk afhankelijk van de vraag of de ondertoezichtgestelde niet *wil*, niet *kan* of niet *weet*. De VROM-Nalevingsstrategie biedt de VROM-Inspectie de mogelijkheid om beter onderbouwde prioriteiten te stellen en om de meest geschikte handhavingsaanpak en interventiemethode te kiezen. De strategie is een instrument om "de goede dingen te doen en om de dingen goed te doen".

Samenwerken

Ondernemers en inspecties zouden vaker samen aan tafel moeten gaan zitten. Ideeën komen dan gezamenlijk tot stand en consensus wordt sneller bereikt. De Inspecteurs-generaal en de Inspecties moeten leren uit de verdediging te komen. Er moet niet worden ontkend dat ook "dingen fout gaan bij inspecties". Maar daarvoor is wel van belang te weten: Wat zijn de feiten en wat zijn de gepercipieerde feiten? De term 'ontmythologisering' wordt in die context veelvuldig gebruikt. En dat is voor Wolters meer dan feiten van fictie onderscheiden. Ontmythologisering is ook de feitelijke toezichtlasten bepalen, zonder de effectiviteit van het toezicht te beperken. Je moet gewoonweg inzicht krijgen in de kosten. Er wordt gezocht naar een wijze om een nulmeting te verrichten. Daarbij dient in elk geval de kwantitatieve meting van tijd en geld een plaats te krijgen. Daarnaast dient ook, en dat is moeilijker te meten, de beleving van de toezichtlast gemeten te worden. Dit is meer subjectief. Het is de VROM-Inspectie ernst om grip op de zaak te krijgen. Vaak komen namelijk dezelfde klachten terug die niet te onderbouwen zijn met de huidige informatiesystemen. Feitelijke en ervaren lasten moeten kunnen worden gemeten.

Het traject met pilots vanuit het Project Andere Overheid (PAO) loopt. Een goed voorbeeld daarvan was het project Delfzijl. De vraag daarbij was concreet wat de last was en hoe die kon worden beperkt. Daarbij is ook een meting gedaan van de ervaren toezichtslast. Delfzijl was beperkt tot één locatie. Nu staat een volgend project op stapel waarbij onder andere ziekenhuizen op een soortgelijke wijze gezamenlijk zullen worden geïnspecteerd. Aan dit soort pilots moet nog een vervolg worden gegeven. Nu blijft er een vacuüm achter. Over het vervolg vindt nu overleg met de verticale bestuurskolom plaats. Daarin zitten vele lagere toezichthouders. Dit overleg is ingezet met hoge ambities ten aanzien van de administratieve lastenverlichting.

Front-office

Wolters is geen voorstander van één grote inspectiedienst. Samenwerking en coördinatie zijn wel belangrijk. Hij ziet meer in clustering van thema's en onderwerpen. Er zullen dan mogelijk structurele wijzigingen in back-offices

moeten plaatsvinden. Een bundeling tot één grote inspectie is niet voor de hand liggend. Dit zou vooral een grote - en mogelijke logge - organisatie worden. Beter en slimmer is het om per domein, sector of bedrijfstak, één front-office in te richten.

“Moet het bedrijfsleven last hebben van de organisatie van de overheid? Lijkt me niet.” Wolters is voorstander van een front-office per domein. Je kunt het toezicht dan afstemmen en programmeren, in de tijd zetten en een strategie bepalen. Je kunt je dan eveneens oriënteren en concentreren op de ‘free-riders’. Met deze aanpak zullen de administratieve lasten worden verminderd. Wolters is er van overtuigd dat hier snel een slag mee valt te maken.

De feedbackfunctie naar beleid kan dan ook worden gerealiseerd vanuit de front-office. De inrichting van de front-office moet geen vrijblijvende zijn. Er dient een stevige lijn naar het hoogste niveau te worden aangebracht. Het reguliere toezicht dient in de toezichtsarrangementen vastgelegd te worden. Dit vergt vooral het doordenken van een bestuurskundig model. Kies een leading team met Inspecteurs-generaal en Directeuren-generaal. Een dergelijk team moet ‘high level’ worden ingericht en zowel incidenten als ervaringen op hoog niveau uitwisselen. De risicoanalyses kunnen beter worden ingevuld op basis van evaluaties.

Best-practises

Soms dient de bedrijfstak geïnformeerd te worden. Dit brengt het denken verder. Bij het doorlichten van de keten kun je ‘best-practises’ meenemen. In Noord-Brabant zijn goede recreatieve ondernemers die vele voorzieningen als het gaat om brandveiligheid in hun onderneming hebben bewerkstelligd. Je hebt daarnaast ook ‘beunhazen’. Bij die ondernemers is het echt levensgevaarlijk vertoeven. De VROM-Inspectie heeft over de wantoestanden gesproken met de Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON). Deze vereniging heeft er ook alle belang bij dat de veiligheid van de gasten is gewaarborgd. De RECRON heeft vervolgens samen met de VROM-Inspectie informatiemateriaal ontwikkeld met voorbeelden van goede ondernemers. Iets soortgelijks wordt nu ook in de afvalbranche opgepakt. Uiteindelijk blijft de ondernemer natuurlijk zelf verantwoordelijk.

Sanctioneren

Inspecties maken graag gebruik van het bestuursrecht om te sanctioneren. Voor Wolters zijn het bestuursrecht en het strafrecht twee communicerende vaten. Als er sprake is van strijd met kernbepalingen, recidive, aanmerkelijke schending van belangen dan wordt het Functioneel Parket ingeschakeld voor een strafrechtelijke vervolging. Met het Functioneel Parket zijn door middel van handhavingsarrangementen afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn voorbereid door het ministerie van Justitie samen met de VROM-Inspectie. De afspraken betreffen de hoeveelheid processen-

verbaal, de jaarprogrammering en de wijze van afdoening van de afspraken per sector. De milieuofficiëren hebben de knowhow en ook het algemeen parket kent vele deskundigen. Het Functioneel Parket is op een goede manier bezig,

Overleggen

Er is een Ambtelijk en Bestuurlijk Overleg Milieuhandhaving (ALOM en BLOM). Deze overleggen zijn voor Wolters geschikte bestuurlijke en ambtelijke overlegorganen om de prioriteiten in de ketenhandhaving en de interventiestrategieën vast te stellen en daar zo concreet mogelijke afspraken over te maken en vast te leggen. Op het terrein van het milieu worden bestuursrecht en strafrecht gecombineerd. Ook wordt er samenwerking gegenereerd tussen de ketens. De milieuwetgeving is gericht op een activiteit of een bedrijf. Dit is iets anders dan bij vuurwerk. Hier gaat een heel traject aan vooraf van China naar Nederland, van groothandel naar detaillist en dan naar evenement of consument. Daarnaast gaat het vuurwerk fysiek door verschillende regio's heen. Wie is er dan bevoegd in dit complex? Waar zitten de grootste risico's? Het ALOM zoekt efficiënte en effectieve samenwerking. Ook bouw- en sloopafval afval, dierlijke vetten, en asbest kennen deze complexiteit. Deze onderwerpen gaan namelijk door de verticale bestuurskolom heen en alle partners hebben er belang bij dat eventuele risico's zich niet verwezenlijken. Het stadium van de implementatieplannen is voorbij. Er is afstemming tussen de inspecties geweest, waarbij de systemen en de activiteiten zijn afgestemd. Bij vuurwerk heeft dit inmiddels geleid tot een landelijk interventieteam, dat op basis van een landelijk informatiepunt werkt. Of dit ook bij andere activiteiten kan, zal telkens weer opnieuw moeten worden bekeken. Daarnaast heeft Wolters zitting in een tweetal informele internationale netwerken. Een ervan is Europees georiënteerd; het andere mondiaal. Het eerste netwerk krijgt langzaam aan meer body richting Brussel om de Europese regelgeving qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid meer dan nu mede vorm te kunnen geven.

Droombeeld

Wolters etaleert een idealistisch beeld van toezicht. "Toezicht, of eigenlijk naleving, is namelijk van ons allemaal." Het is een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en van de overheid. Er is een gemeenschappelijk belang. Dit betekent dat je meer vanuit dit bouwwerk moet denken. Dan kun je vervolgens de inrichtingsvragen beantwoorden. Het bonafide bedrijfsleven wil de eigen verantwoordelijkheid nemen en de overheid kan daar verder dan nu het geval is op inhaken. Op het terrein van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer en het horizontaal toezicht zijn perspectiefvolle ontwikkelingen te vinden. Wolters gelooft in de innoverende werking van een front-office met backoffices. Per domein kunnen op korte termijn stappen vooruit worden gemaakt. Een heldere inrichting en een goede communicatie leiden tot winst op basis van goed inzicht in de situatie. Daarbij kunnen dan meteen feiten en fictie worden gescheiden.

Deel D:
Verslag Symposium
16 februari 2006

Rapporteur: A.S.G. Kamminga

Toezichthouder en ondernemer: vriend of vijand?

Verslag: Ton Kamminga⁴¹

Moeten we Nederland helemaal dichttimmeren met regels of moeten we juist proberen om zo veel mogelijk met open normen te werken? En als we met open normen werken, lopen we dan niet het risico dat de toezichthouder daar zelf invulling aan gaat geven, zodat we uiteindelijk toch met een soort pseudo-regelgeving komen te zitten? Het zijn slechts enkele van de dilemma's waarover ondernemers en toezichthouders zich gezamenlijk hebben gebogen tijdens het symposium Toezicht van het Ondernemersklankbord Regeldruk – de commissie-Stevens – dat werd gehouden op 16 februari 2006. Of de toezichthouders erin zijn geslaagd iets van de ingebouwde weerstand bij de ondernemers weg te nemen, en of de ondernemers erin zijn geslaagd iets van hun ongenoegen tot de toezichthouders te laten doordringen, moet de toekomst leren.

Daar zitten ze dan, letterlijk en figuurlijk recht tegenover elkaar: de vertegenwoordigers van een breed palet van toezichthouders in den lande enerzijds en de vertegenwoordigers van een flink aantal ondernemersorganisaties anderzijds. Ze zijn min of meer tot elkaar veroordeeld, maar de verstandhouding is niet altijd optimaal, zoals ook tijdens de bijeenkomst een paar keer zal blijken. Voor gespreksleider Leo Stevens is deze setting in elk geval een kolfje naar zijn hand: hij banjert strategisch tussen beide groepen op en neer, nu eens bezwerend als de emoties iets te veel dreigen op te lopen, dan weer prikkelend om juist die emoties aan het gezelschap te ontlocken.

Over wie hebben we het dan? Welnu, aan deze zijde noteren we de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie – die een eigen positie binnen VROM bekleedt, krijgen we nadrukkelijk te horen – de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de Algemene Inspectie Dienst (AID), vervolgens de FIOD-ECD, de inmiddels alweer enige jaren geleden tot stand gebrachte combinatie van de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst met de Economische Controledienst, en ten slotte de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Verder is er een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën, belast met onderzoek naar de coördinatie tussen diverse toezichthouders. Ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) was uitgenodigd voor deze bijeenkomst, maar haar vertegenwoordiger moest vanwege familieomstandigheden afzeggen en kon op zo korte termijn geen vervanger regelen. Afwezig is daarnaast de eveneens uitgenodigde Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Aan gene zijde vinden we zoals gezegd ondernemend Nederland, in de vertegenwoordigers van Koninklijke Horeca Nederland, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Verbond van Verzekeraars, de

⁴¹ Bij de verslaglegging is gekozen voor de objectieve waarneming. De verslaglegger heeft opgetekend wat ter tafel is gebracht en de wijze waarop de discussie is verlopen.

koepels VNO-NCW en MKB-Nederland, de metaalwerkgevers (FME), de elektrotechnische branche (Uneto-VNI), de chemische industrie (VNCI), het Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel (CBL), de detailhandel, de kunst- en artiestenwereld (VSCD), de verzorgingsbranche (Arcares) en ten slotte ook twee financiële dienstverleners: de NOB namens de fiscalisten en het Nivra namens de accountants.

Zij allen krijgen van Stevens de gelegenheid zich voor te stellen, waarbij men opvallend vaak aangeeft dat ook een zekere nieuwsgierigheid hem of haar ertoe heeft bewogen om positief op de uitnodiging te reageren; men wil kennelijk wel eens zien met wat voor mensensoort men hier van doen heeft.

Broodje aap?

Vervolgens kaart Stevens de aanleiding voor de bijeenkomst aan. En die is dat 'zijn' Ondernemersklankbord Regeldruk veel klachten noteert over de hinder die ondernemers ondervinden van allerlei toezichtinstanties. De vraag is of dit nu zo'n typisch 'broodje aap verhaal' is, of dat er wel degelijk flink wat toezichtleed bestaat. Een rondje langs ondernemerszijde levert de volgende reacties op. Om te beginnen wordt opgemerkt dat we in Nederland honderden inspecties hebben, die in feite veel te verkokerd en dus te weinig integraal bezig zijn. Het zou goed zijn om dat eens in kaart te brengen. De vergelijking wordt getrokken met het onderzoek naar het vergunningenstelsel; aanvankelijk wist niemand hoe het werkelijk zat, maar inmiddels weten we hoe immens veel vergunningen er bestaan. In aanvulling hierop wordt door Horeca Nederland het voorbeeld gegeven van drie inspecteurs van de VWA – die kent namelijk verschillende inspectietaken, te weten voedselhygiëne, drank/tabaksverstrekking en productveiligheid – die alle drie los van elkaar een horecabedrijf bezoeken. Van de zijde van de banken wordt de suggestie gedaan om als toezichthouders in brede zin meer van elkaar gebruik te maken. Als voorbeeld wordt genoemd om de accountant bij de controle van de jaarrekening ook als opdracht mee te geven te verifiëren of bepaalde wetten naar behoren worden nageleefd (zoals arboprocedures en de Wet MOT). Als daarover afspraken worden gemaakt met toezichthouders, kunnen van die zijde – bij een positieve bevinding van de accountant – controles achterwege blijven.

Informatie-uitwisseling

Vanuit Financiën wordt gesteld dat de informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders zeker niet optimaal is. Daar wordt momenteel onderzoek naar gedaan; vooral juridische belemmeringen blijken er de oorzaak van te zijn dat steeds opnieuw informatie wordt opgevraagd. Die belemmeringen zijn bedoeld om de privacy te waarborgen. Maar het is meer dan privacy, voegt de NMa hieraan toe. De strikte scheiding is mede in het belang van het bedrijfsleven aangebracht; de wetgever wil niet dat een andere instantie met gegevens aan de haal gaat met een ander doel dan waarvoor ze zijn opgevraagd.

Wil de informatie-uitwisseling van de grond komen, dan zullen alle informatieverboden uit de wet moeten worden gesloopt. Je zou daartoe de bestaande regel moeten omkeren, en dat betekent: 'informatie-uitwisseling: ja, tenzij' in plaats van 'nee, tenzij', concludeert Stevens. Dat zou dan overigens alleen voor overheids- en overheidsgeleide toezichthouders mogen gelden; een organisatie als Buma/Stemra hoort daar bijvoorbeeld niet bij. Vanuit de horeca wordt evenwel opgemerkt dat zo'n beperking toch niet de goede weg zou zijn; de toezichthouders blijven dan namelijk elk hun eigen database onderhouden, terwijl we nu juist het basisbedrijvenregister hebben. Zo'n centrale database kan daarbij per toezichthouder bepaalde rechten toekennen om gegevens te raadplegen. Het systeem zorgt er in elk geval voor dat bijvoorbeeld n.a.w.-gegevens nooit meer dubbel worden opgevraagd.

Ook het Verbond van Verzekeraars ziet daar wel iets in, voorzover het puur objectieve gegevens betreft. Maar bijvoorbeeld een kwalitatief onderzoek van de NMa mag niet zo maar worden gedeeld met een andere toezichthouder; denk aan zaken met betrekking tot de strategie van een onderneming. Tot deze conclusie komt ook de NVB. Een goede verstandhouding met de toezichthouder is van groot belang, en daarbij wordt wel eens informatie uitgewisseld waarmee de toezichthouder in kwestie zijn voordeel kan doen. Maar het zou niet goed zijn als zich vervolgens een andere toezichthouder meldt die ook over deze gegevens blijkt te beschikken. De relatie met de toezichthouder heeft immers ook privacy-aspecten. De VNCI vult aan dat de toezichthouder zijn verantwoordelijkheid moet nemen, in die zin dat hij, wanneer hij interne rapporten van bedrijven inziet, deze niet in de stukken opneemt; met het inzien hebben bedrijven namelijk vaak geen moeite, met het opnemen wel. En dan zou de inspecteur vervolgens de autoriteit moeten hebben om te zeggen: ik heb de rapporten gezien en daarmee basta.

De VWA meldt dat ze heeft gekozen voor een 'risk based benadering', uitgaande van het feit dat risico's vaak in dezelfde sectoren/groepen ondernemers zijn geconcentreerd. In die zin kan informatie-uitwisseling sneller en makkelijker tot het gewenste resultaat leiden. De Arbeidsinspectie twijfelt aan deze vooronderstelling. Zij heeft namelijk eens uitgezocht of er waarheid schuilt in genoemde vooronderstelling. Het resultaat was dat er slechts een enkele dubbeltelling uitrolde. Een andere mogelijkheid die de VWA oppert, is het sluiten van een overeenkomst met de ondertoezichtgestelde om diens kwaliteitsborgingssysteem online te mogen inzien. Je valt dan niemand lastig en het bespaart ook nog eens enorm veel kosten. Ook de AID ziet wel wat in digitale dossiers. De VWA wijst de ondernemers op nog een (gunstig) aspect van het toezicht, namelijk de toegevoegde waarde van een VWA-verklaring. Die boezemt een afnemer vertrouwen in, waardoor de ondernemer zijn producten gemakkelijker slijt.

Beeldvorming

Lijkt met deze verkennende besprekingen een ietwat academische sfeer

te ontstaan, onderhuids borrelt er kennelijk toch wat. De ondernemers moeten duidelijk stoom afblazen en zien plots hun kans schoon. Vanuit het Verbond van Verzekeraars komt de opmerking dat de discussie over het toezicht overwegend een top down benadering is. Een constatering dat er vanuit de VWA maar 0,8 inspectie per jaar per bedrijf is, zegt niets over het totaal aan inspecties bij dat bedrijf. Wanneer je alles vanuit een bottom up perspectief bekijkt, merk je pas hoeveel toezicht er is. En de FME beseft maar al te goed dat er moet worden gehandhaafd. Maar laat men in toezichtland ook eens accepteren dat er ergernis is; een doorsnee ondernemer wil gewoon fatsoenlijk opereren en daarbij niet het gevoel krijgen dat hij niet wordt vertrouwd. 'Het toezicht' voelt zich aangesproken en antwoordt bij monde van de Arbeidsinspectie: 'Als je dit niet wilt, moet je het beleid veranderen.' Dat is natuurlijk olie op het vuur gooien. De horeca moppert dat discotheken heel veel investeren in veiligheid. En wat schrijft vervolgens de VROM-Inspectie: meer dan de helft van de discotheken is onveilig, waarbij deze conclusie nota bene is gerelateerd aan een nieuw bouwbesluit. Met als gevolg dat de horecaondernemer zich geschokt voelt. Tegengeworpen wordt dat het zo niet in de brief en persberichten heeft gestaan, maar dat de pers dit ervan heeft gemaakt. Maar ja, dan is het kwaad al geschied.

Van dezelfde VROM-Inspectie komen vervolgens toch verzoenende woorden: ze vindt dat we niet zo moeten hakketakken over beeldvorming, maar dat we ons beter kunnen concentreren op de vraag wat hieraan te doen valt. Gepleit wordt om met elkaar de problemen te benoemen en vervolgens te zoeken naar een instrument om een en ander in beeld te brengen en objectieve en subjectieve ervaringen te meten. Dan pas kun je zaken doen. Want ondernemers moeten niet denken dat de kritiek de inspecties koud laat; zelf zien ze ook wel dat sommige zaken beter kunnen, luidt de boodschap. Wat dat betreft valt er al een heleboel ergernis weg te nemen door per onderneming één aanspreekpunt te hebben waarmee inhoudelijk het contact wordt onderhouden, stelt de FME.

Op last van de brandweer moesten in een verzorgingstehuis op alle deuren van de bewoners drangers worden gemonteerd. Ook nadat was tegengeworpen dat er voor iemand met een rollator dan geen doorkomen meer aan was. Met dergelijke regels blijft al gauw een beeld hangen van een brandweerinspectie waar je toch niks aan hebt. En de ondertoezichtgestelde gaat er uit arren moede maar toe over om tegen de regels in de drangers te verwijderen, daarbij uiteraard een boete risikerend.

Checklisten

De tendens om over te stappen op meer 'open normen' kan gunstig zijn voor de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde, maar het gevaar bestaat wel dat de wettelijke regels dan worden ingeruild voor checklisten die uiteindelijk weer tot nieuwe regels leiden, maar dan zonder wettelijke grondslag. En dat zou wel eens tot stroperigheid van de normen kunnen leiden, vreest de NOB, vanwege het aangeboren wantrouwen van

de toezichthouder.

Het is het dilemma van de open normen versus zo veel mogelijk duidelijkheid en het daarmee gepaard gaande gelijkheidsbeginsel. Neem de nieuwe Arbowet, aan de hand waarvan de Arbeidsinspectie dit dilemma schetst. Lang geleden bestond een sterk regionale insteek, met rechtsongelijkheid als de prijs die we daarvoor moesten betalen. In de jaren negentig werd overgegaan op een landelijke aansturing, met als prijs dat we de lokale verankering kwijtraakten, waardoor er minder ruimte was voor maatwerk. En nu hebben we de nieuwe wet; die kent veel open normen, waardoor een eigen invulling weer mogelijk wordt, en dan nu met de branche. Daar staat tegenover dat je dan wel duidelijkheid moet proberen te bieden. En daartoe is de Arbeidsinspectie in vier sectoren een project gestart om brochures te verspreiden, met als bijkomend voordeel dat ook de inspecteur daarmee beter uit de voeten kan.

Een sterke verbetering van de communicatie is dus een 'must'. Ook bij de VROM-Inspectie is men daarvan doordrongen. En eigenlijk moet er tevens worden teruggekoppeld naar de beleidsmaker. In feite moet ook de inspectie protesteren als bepaalde regels niet werken; dat geldt zeker voor pietluttige regelgeving. Wat dat betreft is het ook niet zo dat inspecteurs altijd meteen met hun bonboekje klaarstaan.

Een fietsenmaker gaat tevens vuurwerk verkopen. Tijdelijk moet hij een paar dozen – die geen vuurwerk bevatten – opslaan in de voor dat vuurwerk bestemde ruimte in zijn winkel. De inspecteur komt langs, ziet de dozen en vraagt: 'U weet dat dit niet mag?' De fietsenmaker jammert en wil bij wijze van spreken de portemonnee al trekken om de boete te betalen. 'Nee', zegt de inspecteur, 'u heeft niet goed geluisterd. Ik zei: u weet dat dit niet mag?' De fietsenmaker knikt, waarop de inspecteur de winkel verlaat. Het gaat immers primair om de veiligheid en niet om het beboeten. Dat laatste gebeurt wel als een week later bij hercontrole blijkt dat het nog steeds mis is.

We mogen aannemen dat regelgevers geen verkeerde wetten willen maken. Maar vanuit het toezicht wordt toegegeven dat veel van die regelgevers niet weten hoe hun regels in de praktijk werken. Dat ligt volgens de spreker aan het feit dat er te weinig duidelijk vastgelegde en kenbare consultatieprocedures zijn. En wat dat betreft zouden de ondernemers zich ook wat actiever kunnen opstellen. De spreker krijgt van de zich aangesproken voelende ondernemersorganisatie lik op stuk: 'Mevrouw, bij ons hebben zes mensen er een dagtaak aan. En die lopen voortdurend tegen een muur op. We merken dat er bij het maken van regels een vijandbeeld heerst; elk voorstel van onze kant wordt bijna per definitie gewantrouwd.' Stevens valt hem bij: 'Als lobbyist word je al gauw met je kritische kanttekeningen opzijgezet; je bent immers belangenbehartiger van degenen die liever niet gecontroleerd worden.'

De VWA meldt in dit verband dat ze met twee rapporten over regelgeving

komt, waaronder één tot beperking van regels. Maar zij stelt zichzelf ook meteen de vraag of dat wel wat zal opleveren. In onze maatschappij bestaat namelijk een tendens tot juridificering, en logischerwijs beschermt de overheid zichzelf daartegen.

Twee giraffes, afkomstig uit verschillende dierentuinen in Nederland, werden verkocht. De ene giraffe kreeg in het kader van een verplicht onderzoek een injectie in zijn nek, als gevolg waarvan het dier overleed. Bij de andere giraffe werd de injectie niet toegediend. Prompt kreeg de overheid een schadeclaim aan de broek van de dierentuin van de overleden giraffe. Of neem de verzekeraars die overwogen om een schadeclaim bij de brandweer in te dienen, omdat die naar hun mening door de gebruikte blusmiddelen meer schade had veroorzaakt dan door de brand alleen zou zijn ontstaan.

Level playing field

Op één punt kunnen ondernemers en toezichthouders elkaar goed vinden, te weten hun beider bezorgdheid over de Europese regelgeving. Het is zaak om veel meer aan *front lobbying* te doen, zegt de VROM-Inspectie, daarbij het voorbeeld van de Engelsen aanhalend: die hebben voor dat doel maar liefst tien man in Brussel gestationeerd, tegen welgeteld één man uit ons land. En uit de ondernemershoek klinkt het dat de Brusselse regels bovendien per land verschillend worden uitgevoerd; het ene land doet dat nauwgezetter dan het andere. Waarop de VROM-Inspectie schetst hoe zij daarmee omgaat. Zo worden inspecties vanuit Nederland naar Polen gezonden, om ze daar van onze methoden op de hoogte te stellen, uiteraard in de hoop dat men die methoden vervolgens ook daar toepast. Het is, zo vervolgt de spreker, beter om op die manier een level playing field te creëren dan om zelf ook maar een oogje toe te knijpen. Daarnaast moeten we met onze regelgeving niet te veel willen aansturen op elementen als het gelijkheidsbeginsel en aansprakelijkheid, want dat werkt contraproductief. Ook de FME vindt dat geen goede ontwikkeling.

Meer uitleg, en dan bij voorkeur vooraf, kan ook helpen om regels beter geaccepteerd te krijgen. Maar een pleidooi voor consultants in plaats van inspecteurs gaat er bij de toezichthouders niet in. De AID geeft aan voorheen vooral opsporingsgericht te hebben gewerkt. De laatste tijd is er sprake van een omslag in het denken en doen en werkt de AID meer nalevingsgericht; niet zozeer het opleggen van boetes is dan van belang, maar veel meer de vraag op welke manier we het beste de doelgroep tot naleving van de regels kunnen krijgen. Zo werden overtreders van de ophokplicht van enkele jaren geleden meteen beboet, terwijl bij de huidige ophokplicht meer met overreding wordt gewerkt om de naleving te bevorderen. De ervaringen met deze benadering zijn gunstig; er wordt meer begrip getoond.

Rechtsongelijkheid versus regels

Over het al eerder genoemde gevaar van rechtsongelijkheid weet de FIOD-ECD mee te praten. Vele jaren geleden ontstond flink wat commotie nadat

uit onderzoek was gebleken dat de opvattingen van de diverse inspecties van de Belastingdienst nogal uiteen konden lopen. Dat veroorzaakte rechtsongelijkheid, en dat was niet gewenst. Sindsdien is men overal eenheid van beleid gaan prediken, met steeds meer regels als gevolg. Inmiddels is ook dat beleid weer gekanteld; besluiten worden thans in hoog tempo gesloopt. Met als vanouds het risico dat dit onvermijdelijk tot interpretatieverschillen gaat leiden. Waarbij de belastingplichtige als vanzelf het laagste punt gaat opzoeken, aldus de FIOD-ECD, die om die reden toch ook wat begrip vraagt voor de regelgever annex handhaver. Maar, vervolgt de spreker, dan moeten die regels natuurlijk wel met verstand worden toegepast; 'Vinkenslag' – een benaming die in fiscale kring geen nadere toelichting behoeft, maar voor de buitenwacht wordt uitgelegd als de fiscale vrijplaats van kampbewoners voor hun autohandel – heeft een verkeerd beeld opgeroepen. Niet dat er bij Vinkenslag geen fout is gemaakt, reageert MKB-Nederland, maar de zaak is door de politiek aangegrepen om in de handhavingssfeer de touwtjes aan te trekken. Als de toezichthouders iets te verwijten valt, dan is het wel dat ze best wat meer druk hadden mogen uitoefenen om die politici tot een meer prudente behandeling te dwingen en de dilemma's van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onder ogen te zien. Ook Stevens vindt dat er bij Vinkenslag dingen uit hun verband zijn gerukt en dat er veel te grote woorden zijn gebruikt. Er werd zelfs gesproken van strafvervolgning van de inspecteur. Op die manier gaan alle toezichthouders verkrampen.

Terug naar rechtsongelijkheid versus de handhaving van regels: de VWA wijst op het feit dat én een risicoloze samenleving én zo weinig mogelijk 'gedoe' nu eenmaal niet samengaan. En vanuit de NMa wordt opgemerkt dat een toezichthouder zich best wat vaker kwetsbaar mag opstellen. Die moet ook geen kokervisie ontwikkelen op basis van een overdosis achterdocht. Ten aanzien van open normen pleit deze spreker voor een andere insteek, namelijk het maken van duidelijke en vooral ook eenvoudige regels, ook als dat ten koste gaat van ultieme rechtvaardigheid.

De NOB vindt echter dat de open normen die er thans insluipen, de rechtszekerheid niet ten goede komen. Als oplossing wordt aangedragen om de inspecteurs een zekere mate van autonomie te verlenen, uiteraard met rugdekking vanuit de politiek. Volgens de NOB is het dilemma rond het gelijkheidsbeginsel sterk overtrokken en valt het zoeken naar het laagste punt, zoals de FIOD-ECD dat eerder verwoordde, wel mee. Laatstgenoemde weet echter wel zeker van niet, en kaatst terug dat in een systeem van open normen ook van de adviseur mag worden verlangd dat die daar verstandig mee omgaat.

De laatste ronde

Ten slotte nodigt Stevens de aanwezigen uit om in een laatste ronde nog eens hun zegje te doen, te beginnen aan ondernemerszijde. Verschillende van die opmerkingen zijn al verwerkt in de voorgaande tekst; hierna volgt slechts wat daarin nog geen plek heeft gevonden. Volgens de NVB is het probleem niet zozeer de toezichthouder als wel de regelgever.

Geconstateerd wordt dat AFM en DNB al veel meer samen doen en dat bij de banken ook de aard van het toezicht is opgeschoven in de richting van algemeen in plaats van specifiek toezicht. Gevolg daarvan is een grotere verantwoordelijkheid voor de sector zelf. Er volgt een oproep om overall 25% aan regels te benoemen die kunnen worden afgeschaft. De spreker wordt op zijn wenken bediend, want volgens een van de toezichthouders loopt die operatie al inspectiebreed: het is daar snoeien, snoeien en nog eens snoeien geblazen.

Het Verbond van Verzekeraars heeft naast positieve ervaringen met de AFM ook wel wat kritiekpunten. Het vindt het daarom jammer dat deze toezichthouder niet aanwezig is; nu is er geen mogelijkheid om in discussie te gaan over de uitspraak van de AFM dat het vaak kleine bedrijven zijn die in de fout gaan. Ook heeft de AFM volgens het Verbond een nogal grote profileringsdrang, die op de ondertoezichtgestelden intimiderend kan overkomen. En dat is niet de juiste benadering. Daarnaast merkt het Verbond op dat banken en verzekeraars voor hun eigen toezicht betalen, hetgeen hen onderscheidt van andere sectoren.

Verder signaleert het Verbond een grote diversiteit aan issues. Het stelt daarom voor om systematisch onderzoek naar die issues te doen, ze te inventariseren en vervolgens aan te geven wat belangrijk is, zowel sectorspecifiek als generiek. Genoemd worden alvast de regeldruk (compliance), de soms arrogant overkomende toezichtcultuur in één-op-één-situaties, de enorme kostengroei, de intensiteit van het optreden van de toezichthouder en het gebrek aan efficiency. Mogelijke oplossingen worden eveneens aangereikt. Zo zou de regelgeving verplicht periodiek moeten worden geëvalueerd; hierbij zouden de bestaande 'adviserende panels inzake de begroting' een rol kunnen spelen. Een eerste goede ervaring is die met de Wfd: door die door te lichten op administratieve lasten kon honderd miljoen worden bespaard. Gepleit wordt voorts voor meer *coaching* en *guiding*; de NMa doet dat in de ogen van het Verbond al goed. Ook kunnen er meer prikkels worden ingebouwd, zoals in het buitenland al gebeurt in de vorm van *best practices* en het opzetten van *benchmarks*. Waarop de AID even later antwoordt dat ze al drie benchmarkprojecten heeft lopen.

Het Nivra zet vraagtekens bij de organisatie van het toezicht: moet dat zo blijven of moeten we streven naar een meer geïntegreerd optreden? Ook is deze spreker er niet van overtuigd dat thans optimaal gebruik wordt gemaakt van de expertise in de markt. Vanuit de horeca wordt nog opgemerkt dat er vooral op lokaal gebied interpretatieverschillen waar te nemen zijn. Verder heeft deze spreker nog niets gehoord over de communicatie naar het publiek toe: wat doet een toezichthouder en hoe kun je dat managen? De FME houdt eveneens een pleidooi voor een goede communicatie van de werkmethode, met daarbij een mogelijkheid om adequaat op merkwaardige incidenten in te spelen, om te voorkomen dat die een eigen leven gaan leiden.

Uneto-VNI beklagt zich erover dat een project soms wel vier keer

moeten worden ingediend, waarbij het telkens op andere merites wordt beoordeeld. De spreker krijgt de lachers op zijn hand als hij het punt van de gelijkheid aan de orde stelt. Hij brengt fijntjes in herinnering dat kartels verboden zijn, maar dat die wel het voordeel hebben dat de ondernemers dan zelf voor gelijkheid zorgen. En dus zal een toezichthouder die het gelijkheidsbeginsel toepast, dat zorgvuldig moeten doen, want anders creëert hij juist ongelijkheid.

Het CBL vindt dat de toezichthouder eerder op de stoel van de ondernemer moet gaan zitten dan op die van de regelgever. Het geeft het voorbeeld van de Arbeidsinspectie, die eist dat elke supermarkt een volledig lesrooster voor de scholieren-vakkenvullers heeft hangen. Daarmee kun je veertig voetbalvelden met papier bedekken, luidt het ietwat cynische commentaar. De Arbeidsinspectie zegt daarop dit als voorbeeld niet te herkennen. As het waar is, onderschrijft ze dat dit ongewenst is. Daarom is afgesproken dat wordt uitgezocht wat hiervan waar is. De VROM-Inspectie meldt in dit verband best bereid te zijn om bij problemen in de sfeer van compliance naar oplossingen te helpen zoeken, maar daarbij nooit op de stoel van de ondernemer te zullen plaatsnemen.

Daarnaast betreurt het CBL het feit dat de regionale toezichthouders, vertegenwoordigd voorzover mogelijk in de figuur van de VNG, verstek hebben laten gaan. Want ook daar komt de nodige toezichtellende vandaan, de verontschuldigende woorden van de VNG-voorzitter in het gespreksverslag ten spijt. Die stelt namelijk dat gemeenten in hoofdzaak handhavingsacties ondernemen op last van andere toezichthouders. Ook VNO-NCW vindt deze voorstelling van zaken niet stroken met de werkelijkheid van alledag.

Een goede ontwikkeling noemt VNO-NCW de intentie om gerichte inspecties uit te voeren. Te spreken is de ondernemersorganisatie ook over de in een project samenwerkende rijksinspecties. Maar we mogen daarbij niet vergeten dat er ook nog andere toezichthouders zijn. Voorts moet er aandacht zijn voor de kosten van het toezicht. Voorstel is om een soort task force in te stellen waarbij een hele keten om de tafel gaat zitten, en dan niet alleen in de kolom, maar ook horizontaal. Met andere woorden, we moeten forser inzetten. En een interessante vraag is ten slotte of toezicht in bepaalde gevallen überhaupt wel nodig is.

De VSCD vindt het jammer dat een toezichthouder veelal pas in de benen komt als het niet goed gaat; hij zou ook best wat aan advisering vooraf kunnen doen. De Arbeidsinspectie vindt dat echter niet op haar weg liggen, aangezien op haar terrein de arbodiensten daarvoor in het leven zijn geroepen.

Ten slotte nog enkele statements van de Arbeidsinspectie. Zo geeft ze aan te werken aan een gedifferentieerde benadering ten aanzien van grote en kleine bedrijven. Daarbij kan bedrijven de ruimte worden gegeven te kiezen hoe ze geïnspecteerd willen worden: via de systeemvereiste, met steekproefsgewijze controle of wat op papier staat ook in de praktijk werkt, of gewoon op de werkvloer. Daarnaast merkt ze op dat er ook nog zoiets

bestaat als een werknemersorganisatie, die veelal precies de andere kant op duwt dan een werkgeversorganisatie, zodat we hier ook nog eens te maken hebben met botsende belangen. De Arbeidsinspectie wijst erop dat publiekelijk klagen over incidenten het goed doet in de beeldvorming, maar geen recht doet aan de praktijk van alledag. Diezelfde beeldvorming geeft slechtwillende bedrijven argumenten om verder afstand te nemen van de regelgeving, wat weer meer regelgeving en handhaving tot effect heeft. Het is dus van belang dat ook brancheorganisaties benadrukken dat het willen naleven van de regelgeving een belangrijke kwaliteit voor het bedrijfsleven is.

Op herhaling?

Ter afsluiting werpt Stevens de vraag op of bijeenkomsten als deze wellicht voor herhaling vatbaar zijn. Gegeven het feit dat deze middag de mogelijkheid heeft geboden de nodige grieven te uiten, misverstanden op te helderen en behoeften te ventileren om verbeteringen tot stand te brengen, wordt de conclusie breed gedragen dat dit serieuze overweging verdient. De constructieve wijze waarop de betrokkenen hun standpunten over het voetlicht hebben gebracht, heeft daarvoor een uitstekende basis gelegd.

Welke lessen kunnen we in elk geval uit deze bijeenkomst trekken? De belangrijkste zijn de volgende:

- onbekend maakt onbemind. Misverstanden en storende regelgeving zijn gemakkelijker uit de wereld te helpen als beide partijen onspeaking terms zijn en blijven, en periodiek overleg voeren;
- het kan geen kwaad om het toezicht in al zijn geledingen in kaart te brengen; zo'n overzicht kan een handig hulpmiddel zijn bij een eventuele stroomlijning van het toezicht;
- informatie-uitwisseling tussen toezichthouders kan voorkomen dat ondertoezichtgestelden telkens dezelfde vragen, zij het steeds in een andere context, moeten beantwoorden. De formulering van de voorwaarden waaraan die informatie-uitwisseling moet voldoen en welke waarborgen daarbij dienen te worden ingebouwd, is een belangrijke aangelegenheid die grote bestuurlijke aandacht verdient;
- het is zaak zo adequaat mogelijk op incidenten te reageren. Voorkomen moet worden dat het land in rep en roer raakt. Toezichthouders en ondertoezichtgestelden kunnen door een gezamenlijke inspanning wellicht veel kou uit de lucht halen. Daarbij is goede communicatie van levensbelang;

- het overstappen op open normen – waartoe een toenemende neiging bestaat – brengt het risico met zich mee dat wettelijke regels worden ingeruild voor eigen regels van de toezichthouders, zonder democratische controle daarop. Een dergelijke ontwikkeling vergt nog meer dan anders goed overleg en een goede verstandhouding tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde. De laatste dient, onder meer door zelfregulering, zelf verantwoordelijkheid voor een goede gang van zaken op zich te nemen en moet door de toezichthouder ook worden aanvaard als een persoon die deze verantwoordelijkheid kan dragen;
- gezamenlijk optrekken is ook van belang om een dam op te werpen tegen te veel regelgeving vanuit 'Brussel';
- voorkomen moet worden dat de juridificering ook op toezichtgebied toeslaat in Nederland; niets is contraproductiever dan dat;
- de toezichthouder moet de handhaafbaarheid van regels en de bijbehorende toezichtlast reeds bij de totstandkoming van nieuwe regels aan de orde kunnen stellen, voordat de regels van kracht zijn geworden.

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie ICT en overheid, Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie, Den Haag: 2001.

Ambtelijke Commissie-Sint, Verantwoord verzelfstandigen, Den Haag: 1994.

Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Deel 1 in de reeks 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid', Den Haag: 1999.

Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, Den Haag: 2001.

Ambtelijke Commissie Toezicht-II, Toezicht: naar naleving voor de samenleving. Eindrapport Ambtelijke Commissie Toezicht-II, Den Haag: 2005.

Andere Overheid, Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties, Den Haag: 2005.

V.J.J.M. Bekkers, Nieuwe vormen van sturing en informatisering, Delft: Eburon 1994.

V.J.J.M. Bekkers & V.M.F. Homburg, ICT, toezicht en informatierelaties, in: M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond (red.), ICT en Openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid, Utrecht: Lemma 2005.

Bijzondere Commissie Vraagpunten, Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, Den Haag: 1993.

P. Eijlander e.a. (red.), Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen, Den Haag: Sdu 2002.

Commissie-Holtslag, De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen, Den Haag: juli 1998.

M. Ingen Housz, AFM is strenger dan de wet vraagt, Financieel Dagblad: 26 januari 2006.

O.J.D.M.L. Janssen, Het handhavingsonderzoek, behoren het handhavingstoezicht, het boeteonderzoek en de opsporing verschillend te worden genormeerd? Een interne rechtsvergelijking (diss. Amsterdam UvA), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999.

Kamerstukken II, 1994/95, 23 700, nr. 5, (NV II).

Kamerstukken II, 1997/98, 25 821, nr. 3 (NV II).

Kamerstukken II, 1999/00, 26806, nr.1 en 2.

Kamerstukken II, 2003/04, 29279, nr.9.

A.M.B. Lips, V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (red.), ICT en Openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid, Utrecht: Lemma 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, Den Haag: 2005.

A.J.C. de Moor-van Vugt, Toezicht achter matglas. Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

S. van Oijen, VNG Snoeiplan Deregulering, Den Haag: VNG Uitgeverij 2005.

Onderwijsraad, Advies Doortastend onderwijstoezicht, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, februari 2006.

J. de Ridder, Een goede raad voor toezicht (oratie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

L.J.J. Rogier, Nalevingstoezicht, Den Haag: Sdu 2002.

SER, Bemiddeling in financiële dienstverlening, Den Haag: 2002.

SER, Ondernemerschap voor de publieke zaak, Den Haag: 2005.

SER Commissie Bruikbare Rechtsorde, Bruikbare Rechtsorde, Den Haag: 2005.

S. van Thiel, Quangocratization: trends, causes and consequences (diss. Utrecht UU), Utrecht: 2000.

P. Sinning en L. Zaal, Veiligheid vereist handhaven en toezicht; van veldwachter naar manager publieke ruimte, in: P. Eijlander e.a. (red.), Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen, Den Haag: Sdu 2002.

Voedsel en Waren Autoriteit, Zicht op toezicht. Effectief toezicht houden, hoe doe je dat? Rapportage "Naar prestaties met effect", januari 2005.

De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht), Den Haag: juli 2001.

Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. Brief ministers van Financiën en Economische Zaken ter aanbieding van het kabinetsplan "Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten" van 9 april 2004, aangeboden aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr. 1.

Colofon

De Commissie-Stevens is in november 2004 door minister Zalm van Financiën en staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken voor de duur van twee jaar geïnstalleerd. De Commissie geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het kabinet rondom administratieve lasten. Ze rondt de werkzaamheden af met een eindrapport in december 2006. Deze uitgave is samengesteld door de Commissie-Stevens. De leden van de commissie-Stevens zijn:

Prof. dr. L.G.M. Stevens (voorzitter)
H.O. van den Berg
Drs. A. de Jong MBA
H. van Houten
P.E.P. Kwekkeboom-Janse
J.J. Meerman
Mr. I. van Rijn

Secretariaat:

Drs. J.B.G.M. Holtus
Drs. H. Vreeswijk

Voorts hebben aan deze publicatie bijgedragen:

Mr. M.P.L. Adriaansen
A.S.G. Kamminga

Opmaak binnenwerk: Faustulus Breda

Voor meer informatie: www.minderregels.ez.nl

Meer exemplaren kunt u bestellen via www.ez.nl (publicaties) of via 0800-6463951. Publicatienummer 06OI10

maart 2006