

## **Bijlage: Het denken over toezicht, een stand van zaken**

Naast de visie op overheidstoezicht van regeringswege wordt ook in een aantal adviezen van de SER op toezicht op publiekrechtelijke instellingen met een publieke of maatschappelijke taak ingegaan. Voor de raad is in het kader van toezichtarrangementen en naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven het uitgangspunt van vertrouwen, in tegenstelling tot wantrouwen, van belang. Dat betekent dat niet voor alle denkbare vormen van misbruik een wettelijke regeling wordt bedacht, maar dat brede kaders voor gewenst handelen worden opgesteld. Wordt het geschonken vertrouwen echter geschonden, dan grijpt de overheid hard in. Het toezicht van de overheid is dus repressief in plaats van preventief. Dit resulteert in brede kaders voor gewenst handelen ('principle based') en slechts dan gedetailleerde voorschriften ('rule based') wanneer dat voor het doel van het toezicht strikt noodzakelijk is<sup>19</sup>.

Daarnaast is voor de raad meervoudige verantwoording van belang. Voor de legitimatie van organisaties met een publieke taak is volgens de raad de relatie met de maatschappelijke omgeving belangrijk. Daarom ligt binnen meervoudige verantwoording het accent op een goede vormgeving van het interne toezicht en horizontale verantwoording. Sleutelbegrippen hierbij zijn: responsiviteit en rekenschap. De publieke organisatie zal aan de voorkant goed moeten luisteren naar de maatschappelijke omgeving en zich deze 'feedback' ook aantrekken. Tegelijkertijd zal zij zich ook intern richting het eigen bestuur moeten verantwoorden over haar functioneren en geleverde (maatschappelijke) prestaties. Naarmate deze verantwoordingsstructuur effectiever is, dient volgens de raad het verticale (c.q. externe) toezicht gericht en ook selectiever ingezet te worden<sup>20</sup>.

Toezicht is geen doel op zich, zoals al gesteld werd, maar een instrument om ongewenst handelen en gedrag tegen te gaan. In de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) '*Minder last, meer effect*'<sup>21</sup> uit 2005 stelt het kabinet dat toezicht de naleving van in beleid en regelgeving vastgelegde normen bevordert door regels te handhaven. Maar toezicht levert ook informatie op over de uitvoering van publieke taken. Op basis van deze informatie kan zonodig bijgestuurd worden. Ten slotte informeert toezicht de politiek en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid, voor zover het extern rijkstoezicht betreft, en heeft daarnaast een maatschappelijke functie.

Met de KVoT 2005 beoogt het kabinet voor overheidstoezichthouders eisen van algemene aard aan de positionering en inrichting van het toezicht te stellen. Dit geschiedt aan de hand van een zestal principes, zijnde: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend (zie figuur 2).

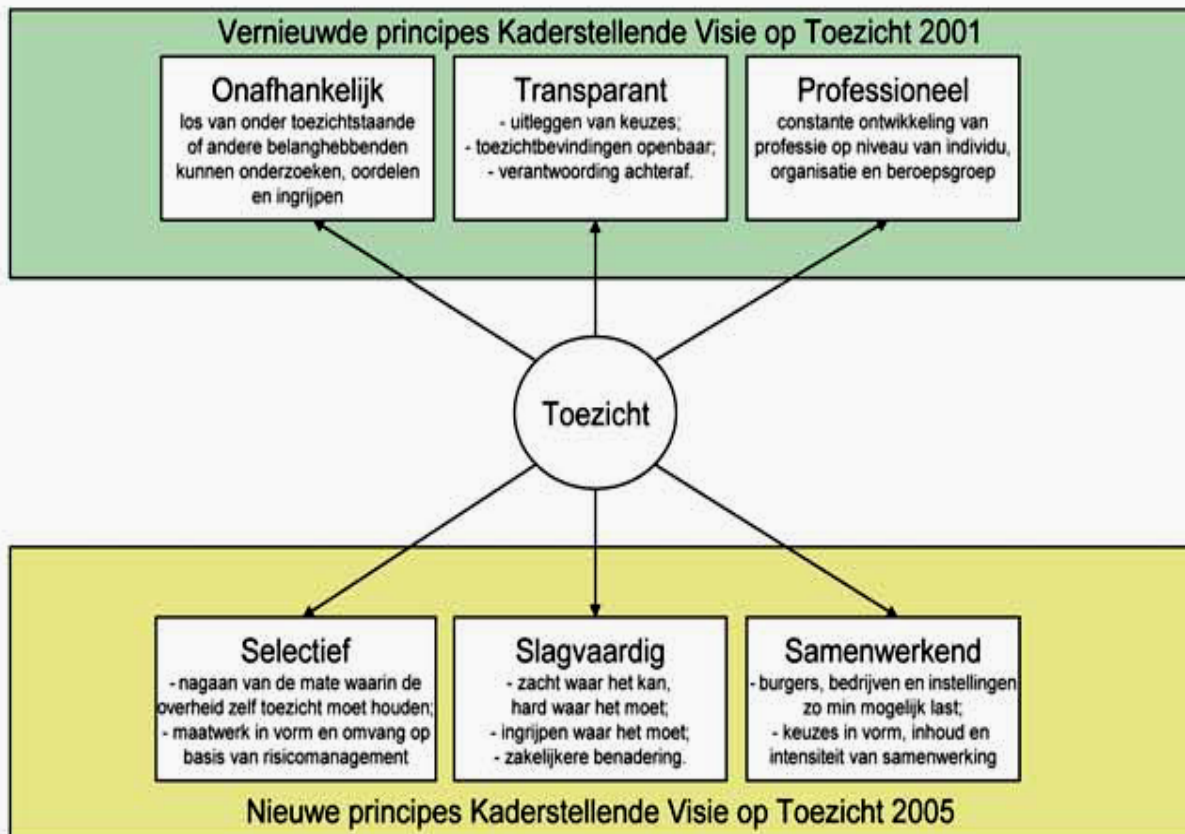
---

<sup>19</sup> SER-advies (2005) Ondernemerschap voor de publieke zaak, publicatienr. 05/04, Den Haag.

<sup>20</sup> SER-advies (2006) Welvaartsgroei door en voor iedereen, publicatienr. 06/08, Den Haag.

<sup>21</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Minder last, meer effect: Zes principes van goed toezicht*, Den Haag / Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27831, nr. 15.

Figuur 2: Kaderstellende Visie op Toezicht 2005



De titel van KVoT 2005 luidt: “*Minder last, meer effect.*” Dit is onder andere de resultante van het kabinetsstreven om enerzijds de rijksoverheid een (financiële en personele) taakstelling op te leggen en anderzijds tegemoet te komen aan politiek-maatschappelijke wensen ten aanzien van meer en beter toezicht dat burgers en bedrijven minder belast<sup>22</sup>. Wil aan deze doelstelling voldaan kunnen worden, dan zal het toezicht dus anders georganiseerd moeten worden om burgers en bedrijven minder toezichtoverlast te bezorgen<sup>23</sup>. De eerste ‘front-offices’ waarin verschillende toezichthouders samenwerken zijn dan ook al een feit. Zo voert de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) het toezicht op de arbeidsomstandigheden in de horeca sinds 2007 mede uit namens de Arbeidsinspectie. Daarnaast zal het toezicht effectiever moeten zijn om met een verminderde inzet van mensen en middelen toch een acceptabel niveau van toezicht te behouden. Dit leidt tot een sterkere risicogeorïenteerde benadering in en van het toezicht.

In het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders<sup>24</sup> over interbestuurlijk toezicht wordt onder andere een kader voor de beoordeling van toezichtarrangementen met interbestuurlijke karakteristieken gepresenteerd.

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nrs. 77 en 107 (motie Aptroot c.s. over de realisatie van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven en de reactie van het kabinet hierop via het Projectplan Eenduidig Toezicht) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 362, nr. 111 (Merkbaar minder én beter! Voortgangsrapportage Administratieve Lastenverlichting Burgers).

<sup>23</sup> Commissie Stevens, Het gezicht van toezicht Aanbevelingen tot vermindering van de toezichtslast, Den Haag.

<sup>24</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) Interbestuurlijk toezicht herijkt, Toe aan nieuw toezicht op overheden, Den Haag.

Daarbij gaat het om:

- a. motief;
- b. bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden;
- c. consistentie;
- d. 'checks and balances';
- e. onafhankelijkheid;
- f. organisatie en doelmatigheid;
- g. professionaliteit.

Voor een deel kent dit kader een overlap met de zes principes uit de KVoT 2005. Worden deze beide kaders samengevoegd, dan ontstaat er een lijst van vragen op 11 onderdelen die voor de inrichting en beoordeling van een toezichtarrangement met interbestuurlijke karakteristieken, zoals dat van de SER, gebruikt kan worden. De toezichtconsultatie van de SER, zoals beschreven in 1.1, is dan ook gebaseerd op dit samengestelde kader. De vragen zijn:

- Wat is het motief voor de inrichting en uitoefening van het toezicht?
- Zijn de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden helder? Zijn de bevoegdheden proportioneel in relatie tot het te realiseren doel?
- Zijn de inrichting en uitoefening van het toezicht consistent?
- Hoe is de machtsverdeling geregeld en zijn er 'checks and balances' aangebracht?
- Is het toezicht onafhankelijk?
- Hoe is de organisatie van toezicht vormgegeven en is het doelmatig?
- Is het toezicht professioneel?
- Is het toezicht selectief?
- Is het toezicht slagvaardig?
- Werken toezichthouders onderling samen?
- Zijn het toezicht en de toezichthouder transparant?

Voorts worden verschillende vormen van toezicht onderscheiden, namelijk:

- nalevingstoezicht: is het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van wet- en regelgeving. Deze verschijningsvorm is het meest zichtbaar in de samenleving als toezicht door rijksinspecties (zoals de Rijksinspectie Ruimtelijke Ordening) of door markttoezichthouders (zoals de NMa);
- uitvoeringstoezicht: is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Een voorbeeld hiervan is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, die toezicht houdt op de wijze waarop organisaties en besturen invulling geven aan hun verantwoordelijkheden op het gebied van politie, politieonderwijs, brandweer en rampenbestrijding;
- interbestuurlijk toezicht: deze vorm van toezicht betreft aldus de Commissie Alders "het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het rijk, de provincies en de gemeenten die strekken tot bewaking van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden"<sup>25</sup>. Een voorbeeld hiervan is de VROM-Inspectie die, naast het toezicht op burgers en bedrijven, ten aanzien van wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, wonen, milieu en ruimtelijke ordening toeziet op de uitvoering en handhaving door gemeenten en provincies.

---

<sup>25</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) Interbestuurlijk toezicht herijkt, Toe aan nieuw toezicht op overheden, Den Haag, pagina 68.