

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Toezien op publieke belangen

Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Toezen op publieke belangen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2017.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op lange termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2017):

prof. dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)
mw. prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt-Sanders
prof. dr. A.W.A. Boot
prof. dr. mr. M.A.P. Bovens
prof. dr. P.A.H. van Lieshout (adviserend lid)
mw. prof. dr. M. de Visser
prof. dr. ir. G.H. de Vries (adviserend lid)
mw. prof. dr. ir. M.P.C. Weijnen

Secretaris: dr. W. Asbeek Brusse

De WRR is gevestigd:
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website: www.wrr.nl

Toe zien op publieke belangen

NAAR EEN VERRUIMD PERSPECTIEF OP
RIJKSTOEZICHT

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 89 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press (www.aup.nl).

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Webpublicaties* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Omslagafbeelding: Safe Options Limited/Verenigd Koninkrijk

Omslagontwerp: cimon communicatie, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 8964 595 1

e-ISBN 978 90 4852 211 8 (pdf)

e-ISBN 978 90 4852 212 5 (ePub)

NUR 741 / 754

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de minister-president
Voorzitter van de ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2013028/AK/pvdb

doorkiesnummer
070-356 4691

onderwerp
WRR-rapport 89 *Toezien op
publieke belangen*

email
voorzitter@wrr.nl

datum
28 augustus 2013

Het doet ons genoeg u hierbij het rapport *Toezien op publieke belangen* aan te bieden. In dit rapport analyseert de raad de vele uitdagingen waar toezichthouders van de rijksoverheid (inspecties, markttoezichthouders) in complexe en snel veranderende maatschappelijke omstandigheden mee geconfronteerd worden. Centraal staat daarbij de vraag hoe de overheid en haar toezicht in beleid en praktijk reageren op die uitdagingen en hoe de maatschappelijke meerwaarde van het toezicht kan worden vergroot.

Toezichthouders doen hun werk in een spanningsveld van hoge, soms tegenstrijdige verwachtingen van burgers, bedrijven, instellingen, bestuur en politiek. Hoewel omstandigheden en problemen in elk toezichtdomein weer anders zijn, onderkent de raad in beleid en praktijk een op het eerste gezicht paradoxaal patroon. Enerzijds een sterke nadruk op minder toezicht, dat wil zeggen minder lasten voor onder toezicht staande actoren en vermindering van de rijksuitgaven voor toezicht. Anderzijds is er ook een roep om méér en strenger toezicht op naleving van wet- en regelgeving, die vooral na verontrustende incidenten of problematische ontwikkelingen luid klinkt.

Aandacht voor de kosten en lasten die toezicht met zich meebrengt is een goede zaak. En toezien op naleving is vanzelfsprekend een kernactiviteit van toezichthouders. *Bovenmatige* oriëntatie op lasten, kosten en naleving vernauwt echter het blikveld. De raad bepleit een verruiming van het perspectief, waarbij de behartiging van publieke belangen het centrale vertrekpunt is. Daaruit vloeit voort dat de overheid en haar toezicht meer oog ontwikkelen voor – het meten van – maatschappelijke opbrengsten en het krachtenveld waarin het toezicht functioneert (waaronder ook andere toezichthouders). Het betekent ook dat toezichthouders hun unieke kennispositie tussen beleidsontwikkeling en uitvoering meer benutten om bedreigingen (óf kansen) waarbij publieke belangen in het geding zijn te signaleren en terug te koppelen naar bestuur, politiek en samenleving.

Ingevolge de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof.dr. J.A. Knottnerus

De secretaris,



Dr. W. Asbeek Brusse

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	11
Ten geleide	17
1 Inleiding: toezicht in beeld	21
1.1 Omstreden fenomeen	22
1.2 Uitdagingen van een veranderende samenleving	24
1.3 Centrale vraag	28
1.4 Afbakening: functies van rijkstoezicht	29
1.5 Methoden van onderzoek	32
2 Toezichtspraktijk: verwachtingen en innovaties	37
2.1 Inleiding	37
2.2 Tegenstrijdige verwachtingen	37
2.3 Toezicht in context	40
2.3.1 Positionering in het krachtenveld	40
2.3.2 Rolopvatting in de toezichtsketen	42
2.4 Innovaties in het toezicht	44
2.4.1 Sanctionerend toezicht	45
2.4.2 Risicogericht en selectief toezicht	47
2.4.3 Systeemgericht en metatoezicht	49
2.4.4 Privaat toezicht (certificering en accreditatie)	50
2.4.5 Horizontalere benaderingen	52
2.4.6 Noemen, roemen en verdoemen	54
2.4.7 Burgertoezicht	56
2.5 Ontoereikende kennis over de effectiviteit van toezicht	57
2.5.1 Beperkt inzicht in doorwerking van innovaties op de werkvloer	57
2.5.2 Beperkte effectmeting van toezichtinterventies	58
2.5.3 Beperkte inzet van gedragswetenschappelijke kennis	61
2.6 Conclusie	63
3 Toezichtsbeleid: meer handhaving, minder lasten	69
3.1 Inleiding	69
3.2 Jaren negentig: bestuurlijke vernieuwing en toenemende aandacht	69
3.3 Rond de eeuwwisseling: naar een kaderstellende visie op toezicht (2001)	73
3.4 2002-2005: 'Andere overheid', ander toezicht, nieuwe kaderstelling	77
3.4.1 Bouwstenen	77
3.4.2 Minder last, meer effect, de tweede kaderstellende visie op toezicht (2005)	80
3.5 2005-2009: lasten van toezicht en taakstellingen	82

3.5.1	Zelfrijzend bakmeel en één inspectiedienst	82
3.5.2	Project Eenduidig Toezicht: Minder, beter, duidelijker!	83
3.5.3	Vernieuwing Rijksdienst, Vernieuwing Toezicht en financiële taakstellingen	84
3.6	Vanaf 2010: compacte Rijksdienst, compact toezicht	86
3.6.1	Nieuwe beleidsvisie op markttoezicht	87
3.6.2	Financiële crisis en visie op het financiële toezicht	88
3.6.3	Bruggen bouwen en toezicht	89
3.7	Conclusie	90
4	Diagnose: dominante oriëntaties in praktijk en beleid	95
4.1	Inleiding	95
4.2	Nadruk op lasten en kosten	95
4.2.1	Vermindering van toezichtlasten en -kosten	96
4.2.2	Beperkt gezichtsveld door de nadruk op lasten en kosten	99
4.3	Nadruk op de nalevings- en handhavingsfunctie	102
4.3.1	Toezicht is doen naleven en handhaven	102
4.3.2	De beperkingen van de nadruk op naleving en handhaving	105
4.4	Nadruk op de politiek-bestuurlijke functie	107
4.4.1	Toezicht als dienstbaar verlengstuk van bestuur en beleid	107
4.4.2	Bedenkingen bij toezicht als verlengstuk van het bestuur en beleid	110
4.5	Dominante oriëntaties verbonden: toezichtsparadox en onderscheidend vermogen	112
4.6	Conclusie	113
5	Ruimte voor maatschappelijke meerwaarde	117
5.1	Inleiding	117
5.2	Maatschappelijke functie centraal	118
5.2.1	Publieke belangen als uitgangspunt	118
5.2.2	Aanknopingspunten in de praktijk	119
5.3	Opbrengsten van toezicht in kaart	120
5.3.1	Onderzoek naar effecten en effectiviteit: aanzetten en uitdagingen	121
5.3.2	Opbrengsten vs. kosten en lasten	123
5.3.3	Doorberekenen van kosten en profijt van toezicht	123
5.3.4	Uitbreiding privaatrechtelijke aansprakelijkheid	124
5.4	<i>Governance</i> -benadering van toezicht	125
5.4.1	Een andere grondhouding	126
5.4.2	Oog voor het krachtenveld	127
5.4.3	Oog voor andere vormen van toezicht	127
5.4.4	Oog voor gedragsmechanismen	130
5.5	Versterking reflectieve functie van toezicht	132
5.5.1	Oog voor het systeem als geheel en systeemrisico's	133
5.5.2	Signaleren en agenderen	134

5.5.3	Kennis delen en actief terugkoppelen	136
5.6	Hernieuwde aandacht voor kernwaarden	137
5.6.1	Onpartijdigheid	138
5.6.2	Onafhankelijkheid	140
5.6.3	Publieke verantwoording	140
5.7	Conclusie	141
6	Conclusies en aanbevelingen	147
6.1	Samenvattende conclusies	147
6.1.1	Toezicht onder spanning	147
6.1.2	Dominante orientaties op toezicht te beperkt	148
6.1.3	Verruiming van perspectief noodzakelijk	149
6.1.4	Kernwaarden van goed toezicht: onpartijdigheid, onafhankelijkheid en transparante verantwoording	151
6.2	Aanbevelingen	152
6.2.1	Goed toezicht vergt een consistente en samenhangende beleidsvisie	152
6.2.2	Opbrenstgericht: naar <i>evidence-based</i> en <i>-informed</i> toezicht	153
6.2.3	<i>Governance-based</i> toezicht is op het totale krachtenveld gericht	154
6.2.4	Reflectief toezicht behelst goede signalering en agendering van problemen	155
6.2.5	Maatschappelijk georiënteerd toezicht vereist borging van kernwaarden	155
6.2.6	Goed toezicht vereist transparantie en publieke verantwoording	156
6.2.7	Goed toezicht vereist voldoende capaciteit	158
6.3	Tot besluit	158
	Literatuur	161
	Bijlage: Lijst van gesproken personen	177

SAMENVATTING

Tot ongeveer twintig jaar geleden was toezicht een weinig spectaculair en nauwelijks zichtbaar onderdeel van het openbaar bestuur. Toezicht was vooral een zaak van individuele inspecteurs die doorgaans buiten het zicht van de openbaarheid op een vaak informele wijze hun toezichtdomein trachtten te disciplineren. Maar die tijd is voorbij. Door de voortgaande verschuiving en spreiding van taken en verantwoordelijkheden en door toenemende verwachtingen van het toezicht in de samenleving, zijn het belang en de zichtbaarheid van toezicht enorm gegroeid. Na een incident zijn in de media en de politiek dikwijls de eerste vragen: waar was het toezicht? Waarom heeft het toezicht niet of niet eerder ingegrepen?

De vele uitdagingen waarmee het toezicht geconfronteerd wordt en de nogal eens problematische relatie tussen samenleving en toezicht waren voor de WRR aanleiding tot een nadere beschouwing. Centraal stond daarbij de vraag: hoe treedt de overheid in beleid en praktijk de uitdagingen die op het rijkstoezicht afkomen tegemoet en hoe kan de maatschappelijke meerwaarde van dat toezicht worden bevorderd? Op basis van een grondige analyse concluderen we dat in de dynamiek rondom het overheidstoezicht en onder druk van maatschappelijk schokkende incidenten vaak de neiging ontstaat om te kiezen voor ‘eendimensionale’ oplossingen; zoals meer en strenger toezicht, of juist het over de hele linie inkrimpen van toezichthouders, of het beschouwen van toezicht als sluitstuk van uitvoering van beleid met voorbijgaan aan de eigenstandige en onafhankelijke rol van de toezichthouder.

Het complexe en wisselende karakter van de maatschappelijke omstandigheden vraagt naar het oordeel van de WRR echter om een meerdimensionale en dynamische benadering van toezichtvraagstukken. Zo’n verruiming van het perspectief stelt het toezicht in staat beter in te spelen op actuele en toekomstige ontwikkelingen, en versterkt de maatschappelijke functie en meerwaarde van het rijkstoezicht.

Toezicht onder druk

Rond het rijkstoezicht is een ingewikkeld en dynamisch spanningsveld ontstaan. Door het meer op afstand van de overheid plaatsen van de publieke dienstverlening en de blijvende behoefte van politiek en samenleving om publieke belangen te bewaken, is dit toezicht een steeds prominenter rol gaan spelen in tal van maatschappelijke domeinen. Of het nu gaat om het bevorderen van concurrentie of eerlijke handelspraktijken op markten, het vergroten van de kwaliteit in de publieke dienstverlening, of het bijdragen aan de veiligheid van producten of productieprocessen. Tegelijkertijd is er ambivalentie en worden toezichthouders continu onderworpen aan verschillende en soms tegengestelde ‘trekkrachten’

vanuit het publiek, het veld, de politiek, en het openbaar bestuur, met elk zo hun eigen, niet zelden wisselende perspectieven, wensen en verwachtingen.

Het veld waarop de rijksoverheid toezicht houdt, is steeds complexer geworden; horizontaler, meervoudiger, internationaler. Dit maakt het moeilijker om alle relevante ontwikkelingen, kansen en risico's in een sector bij te houden en te overzien, laat staan van bovenaf te 'controleren'. Bovendien stelt een mondiger wordende samenleving steeds hogere eisen aan de kwaliteit en veiligheid van producten, diensten en werk- en leefomgeving.

Wat het nog ingewikkelder maakt, is dat de overheid een beweging heeft ingezet om – na enkele decennia van groei – de personele en financiële middelen voor toezicht te verminderen. Het streven is een compactere overheid te creëren met minder regeldruk en toezichtlast en meer verantwoordelijkheid voor het veld en burgers. Maar zodra zich incidenten voordoen, klinkt vaak weer de roep om verscherpte handhaving en strenger toezicht. Dat is de 'toezichtsparadox': minder toezicht als het goed gaat, en méér als er iets misloopt. Dit schuurt dan telkens ook weer met de behoefte van velen aan zekerheid en controle, of juist met de behoefte van beroepsbeoefenaren, instellingen en bedrijven om overmatige regeldruk en cumulerende toezichtdruk te tegen te gaan en voldoende ruimte te behouden voor professionaliteit en zelfregulering. Een meer schokbestendig toezichtbeleid is wenselijk.

Oriëntaties in praktijk en beleid te eenzijdig

Onderzoek naar de ontwikkelingen in praktijk en beleid laat zien hoe men een antwoord tracht te vinden op deze uiteenlopende verwachtingen en elkaar snel opvolgende maatschappelijke ontwikkelingen.

In de *praktijk* zoekt men het laatste decennium vooral naar alternatieve toezichtvormen. Vrijwel alle toezichthouders experimenteren met andere werkwijzen, zoals een risicogerichte aanpak en systeemtoezicht, meer zichtbare handhaving bij normoverschrijders en meer samenwerking en afspraken met welwillende organisaties. Daarbij is ook een trend waarneembaar naar meer sanctionerend toezicht en strengere handhaving. Het gaat dan niet alleen om meer handhaving waar deze voorheen ontbrak, maar ook om strengere interventietypen: meer sancties, boetes en hoofdelijke aansprakelijkheid. Naast deze nieuwe strengheid is er paradoxaal genoeg ook sprake van een nieuw soort rekkelijkheid. Ook in het toezicht wil de overheid – mede om de financiële en administratieve lasten te beperken – meer vertrouwen op het vermogen van sectoren om zichzelf bij de les te houden en wil zij meer ruimte bieden aan het initiatief van burgers, bedrijven en instellingen.

Een vraag die veel toezichthouders bezighoudt, is hoe effectief en doelmatig al die verschillende interventies – inclusief de innovatieve, alternatieve vormen – zijn. Het onderzoek hiernaar staat echter nog in de kinderschoenen. Meer zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve effecten kan een belangrijke bijdrage leveren aan de publieke verantwoording over de opbrengsten en maatschappelijke meerwaarde van het rijkstoezicht. Deze verantwoording is nodig voor een goede politieke afweging van de lasten en opbrengsten. Met het onderzoeken van effecten en het afleggen van verantwoording kunnen rijkstoezichthouders ook beter laten zien welke politieke en maatschappelijke verwachtingen van het toezicht wel of niet realistisch zijn.

In het *beleid* streeft men vooral naar aanscherping en steviger sturing. Hoewel inmiddels geaccepteerd is dat de sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn, lijken de politieke en maatschappelijke verwachtingen van overheidstoezicht onverminderd hooggespannen. Toezicht lijkt soms zelfs goed te moeten maken wat elders in de beleidsketen niet wordt waargemaakt. Fundamentele uitgangspunten van een beleidsmatige benadering van het rijkstoezicht die in de jaren negentig werden geformuleerd, worden nog steeds gehanteerd: het belang van functiescheiding, de erkenning van de eigenstandige functie van toezicht in de beleidscyclus en het belang van een onafhankelijke uitoefening van het toezicht. Begin deze eeuw komt het accent meer en meer te liggen op ‘rijkstoezicht als veroorzaker van toezichtlast die moet worden beperkt’, en gaat de beleidsaandacht veel minder uit naar de (verdere) ontwikkeling van de kernwaarden van toezicht of het herijken van de visie op het rijkstoezicht.

Door de nadruk in het algemene toezichtsbeleid op lastenreductie, budgettaire taakstellingen en fusies zijn het denken en de discussie over de kernwaarden van goed toezicht, waaronder onafhankelijkheid, onpartijdigheid en publieke verantwoording, op de achtergrond geraakt. Het belang van onpartijdig en onafhankelijk toezicht is in het verleden telkenmale onderstreept, ook in de kaderstellende visies op toezicht, maar de afgelopen jaren lijkt het credo te zijn dat de discussie over onafhankelijkheid nu wel afdoende is gevoerd. Ten onrechte, want de onafhankelijkheidskwestie levert in de praktijk regelmatig spanning op.

Wat leren deze inzichten ons? Kunnen we bepaalde, vaste patronen onderscheiden? De WRR constateert dat het afgelopen decennium vooral drie oriëntaties ten aanzien van toezicht overheersten:

- de nadruk op lasten en kosten, waarbij het terugdringen van de administratieve en financiële lasten voor overheid en veld centraal staat;
- de nadruk op naleving van wet- en regelgeving en daarop gerichte handhavingsinterventies;

- de nadruk op de politiek-bestuurlijke functie, met als uitgangspunt dat het toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en bewaakt dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Deze oriëntaties zijn op zich relevant en legitiem, maar te beperkt om adequaat te kunnen (blijven) inspelen op de snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en de steeds hoger gespannen verwachtingen. Ze hebben te weinig oog voor de meerwaarde en de opbrengsten van toezicht, inclusief de bijdragen aan het borgen of realiseren van publieke belangen, en ze bieden onvoldoende tegenspel tegen de misvatting dat maximale naleving 100 procent veiligheid oplevert.

Verruiming van perspectief noodzakelijk

De WRR pleit voor een verruiming van het perspectief; voor een bredere blik op het rijkstoezicht die verder kijkt dan de incidenten van vandaag en meer recht doet aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek. Met deze verruiming kan de maatschappelijke meerwaarde van het rijkstoezicht worden vergroot.

Wat zijn de kernopgaven van zo'n ruimer perspectief? De raad onderscheidt er vier:

- neem *publieke belangen* steeds expliciet als uitgangspunt bij toezichtvraagstukken. Deze oriëntatie lijkt evident, maar bij een sterke nadruk op nalevings- toezicht is de mate van naleving van wet- en regelgeving het dominante vertrekpunt en bij een nadruk op lasten het minimaliseren van de uitgaven. De vraag hoe zich dat verhoudt tot de beoogde publieke belangen verdwijnt dan geleidelijk naar de achtergrond.
- breng de gewenste en gerealiseerde *maatschappelijke opbrengsten* van toezicht beter in kaart, zodat die adequaat tegen kosten en lasten kunnen worden afgewogen. *Evidence-based* en *-informed* werken biedt daarbij een belangrijk houvast. Door de maatschappelijke opbrengsten centraler te stellen in toezichtsbeleid en -praktijk is een evenwichtige afweging tussen maatschappelijke baten en lasten mogelijk. Dit leidt ook tot realistische verwachtingen van toezicht en draagt bij aan de legitimiteit van het toezicht en de toezichthouders.
- speel explicieter in op de *governance-structuur* in een toezichtdomein. Afwegingen rond het instellen, vormgeven en beëindigen van overheids- toezicht moeten gebaseerd zijn op een heldere analyse van de bestaande *governance-structuur* in een sector. Het gaat daarbij om het in kaart brengen en volgen van het gehele maatschappelijke krachtenveld in een toezichtdomein, inclusief de bestaande *checks and balances*, maatschappelijke (veer)krachten en prikkelstructuren. En vervolgens gaat het om de vraag welke functie toezicht in dat krachtenveld het beste kan vervullen om de gewenste maatschappelijke

- ordering dichterbij te brengen en publieke belangen te borgen. We spreken in dat verband over een *governance*-benadering van toezicht.
- verstevig de *reflectieve functie* van toezicht. Toezichthouders bevinden zich in een unieke positie om vroegtijdig problemen te signaleren waarbij publieke belangen in het geding zijn, of waar kansen liggen. Reflecteren op het domein van toezicht betekent het signaleren van domeinoverstijgende en grensoverschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld internationalisering) en domeinspecifieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld technologische innovaties) die van invloed zijn op publieke belangen, het aanwezige krachtenveld en de *governance*-structuur. Reflectie betekent ook het analyseren van knelpunten in de wet- en regelgeving in relatie tot het eigen functioneren, of van maatschappelijke of sectorale ontwikkelingen die nieuwe of grotere risico's met zich mee brengen. Een reflectieve toezichthouder agendeert, spiegelt en voedt actief het publieke debat over 'de staat van de sector'.

Voor zo'n verruiming is het noodzakelijk dat drie kernwaarden van toezicht voldoende zijn geborgd: onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording. Toezichthouders dienen gepaste afstand te houden tot bestuur en politiek en vanzelfsprekend ook tot de onder toezicht staanden. Alleen met een onpartijdige opstelling kan het toezicht maatschappelijke legitimiteit en publiek vertrouwen verwerven en behouden, en gezaghebbend 'terugpraten' naar de instituties die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de sector. Voor het borgen van die onpartijdigheid en voor een effectieve en publiek en politiek geloofwaardige positionering van het toezicht is ook daarop gerichte onafhankelijkheid een vereiste. Dit is dus geen doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige positie van de toezichthouder ten opzichte van de verantwoordelijke minister en de onder toezicht staanden. Ten slotte moet een toezichthouder *countervailing powers* tegenover zich vinden en een bijzondere verantwoordelijkheid tot publieke verantwoording waarmaken. Verschillende verantwoordingsrelaties kunnen en moeten naast elkaar bestaan. De politiek (bewindslieden én de Staten-Generaal) vormt de belangrijkste adressant, maar ook een meer proactieve communicatie met de samenleving in bredere zin is essentieel. Veel toezichthouders kunnen in hun publieke verantwoording meer dan nu gebeurt inzicht geven in de effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht. Dit helpt het reflecteren op de toegevoegde waarde en versterkt de legitimiteit van toezicht.

Overheidstoezicht vervult in allerlei vormen en gedaanten een belangrijke rol bij het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen en het borgen van publieke belangen; het is 'een basisinstelling die ertoe doet'. Weliswaar zijn er op onderdelen en in de specifieke toezichtspraktijk accentverschillen tussen diverse sectoren en typen toezicht die nopen tot maatwerk, maar de overeenkomsten van de problematiek rondom toezicht zijn opvallend. Juist die overeenkomsten vormen een goed aangrijpingspunt voor een samenhangende, sectoroverstijgende benadering

van toezicht in beleid en praktijk. Het centraal stellen van de te dienen publieke belangen, het beter zichtbaar maken en onderbouwen van de maatschappelijke opbrengsten van toezicht in relatie tot de kosten, het verhelderen van de rol van toezicht in het complexe maatschappelijke krachtenveld en het versterken van de reflectieve en signalerende functie van toezicht kunnen steun bieden aan een schokbestendig en evenwichtig toezichtsbeleid en de ruimte creëren die nodig is om effectief om te gaan met de inherente spanningsvelden en dilemma's.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een WRR-projectgroep bestaande uit drs. A.M. (Meike) Bokhorst, dr. K.J. (Krispijn) Faddegon, dr. P.J.M. (Peter) de Goede, prof.dr. J.A. (André) Knottnerus (voorzitter) en drs. P. (Pieter) Welp (projectcoördinator). De projectgroep werd secretariael ondersteund door Agnes Mooijman-Ruigrok. Gedurende kortere tijd maakten ook prof.dr. H.M. (Henriëtte) Prast (raadslid tot 1 oktober 2011) en drs. E. (Esther) Ijskes deel uit van de projectgroep. Zes studenten, Jasper van Berkel, Anna Blijdenstein, Sanne Eeltink, Sjors Overman, Liesbeth Schoonheim en Dominique Snel, waren enige tijd betrokken als stagiair.

Aan dit rapport liggen uitvoerige analyses en consultaties ten grondslag. In de bijbehorende Verkenning, *De staat van toezicht. Sector- en themastudies*, zijn sector- en themastudies opgenomen. Het betreft ingekorte en bewerkte versies van eerder verschenen webpublicaties (www.wrr.nl). Enerzijds werden sectorstudies verricht naar het toezicht op de gezondheidszorg, het hoger onderwijs, de voedselvoorziening, chemische bedrijven, mededinging en de financiële sector. Anderzijds zijn themastudies gewijd aan onderwerpen die veel toezichthouders raken: de relatie tussen toezicht en media en de betekenis voor toezicht van (keten) *governance* en (nieuw) publiek management. Voor afronding van deze studies door de auteurs werden hun conceptpublicaties besproken in expertmeetings met andere deskundigen en betrokkenen.

De projectgroep heeft met veel (ervarings)deskundigen uit en rond de wereld van het toezicht gesproken, zoals toezichthouders, onder toezicht gestelde actoren, bestuurders, politici, ambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers van consumenten en patiënten. De namen en functies van de geïnterviewden en van de deelnemers aan expertmeetings staan vermeld in bijlage 1.

De projectgroep heeft in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een conferentie georganiseerd over toezicht en gedragsmechanismen. Daarnaast zijn werkbezoeken afgelegd aan: de Rotterdamse haven (NVWA/Douane), de Europese Commissie en toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk (Competition Commission, Office of Fair Trading en de Financial Services Authority).

Voorlopige bevindingen zijn via voordrachten voorgelegd aan en besproken met een breder publiek van betrokkenen, bijvoorbeeld in bijeenkomsten met de Inspectieraad en het Markttoezichthoudersberaad. Ze zijn ook voorgelegd aan de auteurs van de sector- en themastudies. Van de ontvangen reacties is dankbaar gebruik gemaakt bij de voorbereiding van het eindrapport.

Delen van de conceptversie zijn voorgelegd aan een aantal externe *reviewers*: prof.dr. ing. F.J.H. Mertens, prof.dr. C.J. van Montfort, prof. A.T. Ottow, prof.dr. P.B.M. Robben en prof.dr. H.B. Winter. Het rapport is in conceptvorm besproken

en in definitieve vorm vastgesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De Raad is eenieder die bereid was zijn of haar kennis te delen zeer erkentelijk en spreekt de hoop uit dat het voorliggende rapport en de bijbehorende achtergrondstudies zullen bijdragen aan steeds beter toezien op publieke belangen.

1 INLEIDING: TOEZICHT IN BEELD

Ooit was ‘toezicht’ een weinig spectaculair en nauwelijks zichtbaar onderdeel van het openbaar bestuur. Toezicht was vooral een zaak van individuele inspecteurs die doorgaans buiten het zicht van de openbaarheid op een vaak informele wijze hun toezichtdomein trachtten te disciplineren. Maar na een periode van voortgaande verschuiving en spreiding van verantwoordelijkheden (deregulering, privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie) aan de ene kant en toenemende verwachtingen van het toezicht aan de andere, zijn het belang en de zichtbaarheid van toezicht enorm gegroeid. De tijd dat toezicht de samenleving niet of nauwelijks in beroering bracht is voorbij. Na een incident zijn in de media en de politiek dikwijls de eerste vragen: waar was het toezicht? Waarom heeft het toezicht niet of niet eerder ingegrepen? Het gaat welhaast om een Pavlov-reactie waarbij het toezicht soms nog meer dan de oorspronkelijke verantwoordelijken het mikpunt van kritiek is.

Voorbeelden van zulke reacties rijgen zich aaneen: bij misstanden in de gezondheidszorg (baby Jelmer, de Twentse neuroloog Jansen Steur), bij financiële debacles rond woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen (Vestia, Meavita, Amarantis), bij gevaarlijke situaties in de chemische industrie (Chemie-Pack, Odfjell), bij vermeende diplomafraude in het hoger beroepsonderwijs (Inholland), bij financiële instellingen in nood (DSB, Fortis, SNS) en bij voedselincidenten (paardenvleesfraude, dioxine, bio-eierenfraude, EHEC-bacterie). Onderzoek naar deze en andere incidenten en de aandacht van publiek, politiek en media leiden meestal tot een roep om meer, beter en strenger toezicht door de overheid.¹

De Twentse neuroloog

De Twentse neuroloog Jansen Steur werd in 2004 ontslagen wegens het stellen van verkeerde diagnoses, het voorschrijven van verkeerde medicijnen en het laten uitvoeren van onnodige hersenoperaties. Op televisie kon het Nederlandse publiek zien hoeveel leed deze arts zijn patiënten had berokkend en hoeveel moeite zij moesten doen om zijn wangedrag aan de kaak te stellen. De kritiek op de ziekenhuisleiding dat ze te laat het disfunctioneren had aangepakt en de inspectie te laat had geïnformeerd, verschoof in de pers en de politiek al snel naar kritiek op het optreden van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De IGZ had volgens de Commissie Hoekstra (2010) gefaald bij het oppakken van klachten en signalen, en kwam te laat in actie. De inspectie had tegen de eigen richtlijnen in geen aangifte gedaan en de voorwaarden voor vertrek en werkhervatting niet goed genoeg gecontroleerd. Groot was dan ook de consternatie toen begin 2013 bleek dat deze neuroloog zonder strafvervolging zijn praktijk bij verschillende Duitse klinieken kon voortzetten. Minister Schippers (VWS) moest aan de Kamer verantwoording afleggen over het optreden van de IGZ, die geen tuchtzaak had aangespannen. De minister kondigde maatregelen aan zodat de IGZ

falende artsen een beroepsverbod kan opleggen nog voordat er een tucht- of strafzaak is gestart. Ook trok zij de teugels van de inspectie verder aan: “Schippers verlangt van de Inspectie dat er geen ruimte is tussen het formele beleid en de uitvoering daarvan. De nieuwe IG zal Schippers periodiek over de naleving hiervan rapporteren” (Nieuwsbericht VWS 22-01-2013).

De toezichthouder wordt hier gepositioneerd als uitvoerder die handhavend moet optreden in het veld en het beleid van de minister strikt moet naleven. Waar de IGZ voorheen ook adviseur en stimulator was in samenwerking met het veld, is de inspectie steeds meer de handhaver namens de minister (Robben et al. 2012: 13-14). De toezichtspraktijk heeft zich niet automatisch aangepast aan deze veranderde beleidsopvatting. Zo beschikt de IGZ maar over een beperkt aantal inspecteurs en is zij sterk afhankelijk van informatie die interne bestuurders en toezichthouders al dan niet aandragen. Bovendien lopen de wet en het beleid ook dikwijls achter bij de ontwikkelingen in de praktijk. Zo konden falende artsen ongemerkt hun praktijk in het buitenland voortzetten, omdat er nog geen Europees waarschuwingsmechanisme over disfunctionerende beroepsbeoefenaars was. Dat roept de vraag op wat er te doen is aan de spanningen tussen toezichtspraktijk en toezichtsbeleid. Naar aanleiding van deze en andere casus wijzen wij nog op een opmerkelijke paradox. Op inspecties zoals de IGZ is de afgelopen jaren flink bezuinigd, maar zodra inspecties met incidenten of falend toezicht in de publiciteit kwamen, kregen ze vaak extra middelen (Ministerie van VWS 2013). Politici en bestuurders zien toezichthouders vaak als veroorzakers van administratieve lasten en objecten van bezuinigingen, maar als er iets misgaat, ontstaat politieke druk om extra middelen beschikbaar te stellen. Moeten toezichthouders eerst met incidenten en falend toezicht in het nieuws komen voordat hun betekenis zichtbaar wordt?

1.1 OMSTREDEN FENOMEEN

Incidenten ondermijnen niet alleen het vertrouwen in onder toezicht staande sectoren, ook het maatschappelijk vertrouwen in de behartiging van publieke belangen door de overheid komt onder druk. En dat vertrouwen in de overheid is inmiddels nauw verbonden geraakt met het vertrouwen in het toezicht van die overheid. Kritische vragen naar het hoe en waarom van toezicht zijn dan begrijpelijk en legitiem.

Roep om meer én minder

Er is meer aan de hand dan een roep om meer toezicht na incidenten. ‘We’ zijn ook bevreesd voor een controlesamenleving waarin we toezicht op toezicht stapelen: toezicht van ‘Europa’, van rijksinspecties en markttoezichthouders, van provincies en gemeenten, naast al het toezicht dat binnen bedrijven en instellingen wordt uitgeoefend. Zijn de lasten en kosten die met toezicht gemoeid zijn wel proportioneel? Zeker na een periode waarin we niet zijn opgeschrikt door incidenten luidt de vraag dikwijls: waarom al dat verstikkende toezicht? Toezicht wordt dan vaak gezien als een rem op maatschappelijke innovatie en individuele ontplooiing en als oorzaak van ongewenste administratieve en financiële lasten,

en wordt bestempeld als ‘zelfrijzend bakmeel’. Dan klinkt juist de roep om toezicht te beperken: ‘het moet minder en goedkoper’.

Zo zijn – mede onder invloed van budgettaire krapte – de afgelopen jaren tal van programma’s en projecten gericht op het terugdringen van toezicht. Dat heeft ertoe geleid dat bijvoorbeeld het aantal rijkstoezichthouders is afgenomen, evenals hun omvang. De toezichthouders proberen die bezuinigingen met allerlei innovaties op te vangen en zowel slimmer als goedkoper te werken, bijvoorbeeld door meer ‘risicogericht’ en op basis van vertrouwen te inspecteren en controleren. Tot zich een nieuw incident voordoet, al of niet aan het licht gebracht door een toezichthouder. Dan vinden velen de bezuinigingen bij de toezichthouder te ver doorgevoerd en moeten die worden teruggedraaid.

De roep om minder én meer toezicht resulteert in een intrigerende ‘toezichtsparadox’: het streven naar minder toezicht als zich gedurende enige tijd geen incidenten voordoen in een sector (meer eigen verantwoordelijkheid, minder bureaucratie, en bezuiniging) en naar meer toezicht na incidenten (uitgebreider, intensiever en strenger). Een voorbeeld is de gang van zaken nadat paarden-DNA was aangetroffen in rundvlees. De publieke verontwaardiging over bedrijven die consumenten doelbewust misleiden voor eigen gewin was groot, maar vooral het vermeende falen van de toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), werd in de (sociale) media breed uitgemeten. Tijdens het spoeddebat over deze voedsel fraude in de Tweede Kamer maakten de verantwoordelijke minister en staatssecretaris bekend dat het kabinet bereid was om af te zien van een eerder voorgenomen bezuiniging van 4,2 miljoen euro op de NVWA.²

Uiteenlopende verwachtingen

Nederland is in menig opzicht een veilig land, mede dankzij inspanningen van de overheid, maar met de toename van veiligheid lijkt ook onze preoccupatie daarmee toe te nemen. Hoe veiliger we zijn, des te minder zijn we bereid risico’s en onveiligheid te accepteren. In de media breed uitgemeten incidenten schroeven de veiligheidsbehoefte van burgers nog verder op. Burgers verwachten dat het toezicht zorgt voor maximale veiligheid, en bovendien voor optimale kwaliteit van producten en diensten en een adequate afhandeling van hun individuele klachten. Toezichthouders hebben ook te maken met tal van andere, soms ook tegenstrijdige verwachtingen. Professionals in het veld willen toezicht dat deskundig adviseert, ruimte laat voor eigen verantwoordelijkheid en expertise, en zo weinig mogelijk hinder door bureaucratische regels, procedures, en controles veroorzaakt. Instellingen en bedrijven streven naar kwaliteit en veiligheid met maximale ruimte voor hun autonomie en minimale financiële en administratieve lasten, maar zij willen ook dat de toezichthouder de ‘rotte appels’ aanpakt en een gelijk speelveld creëert. Politiek en bestuur verwachten van het toezicht vooral dat het de naleving van wet- en regelgeving bevordert, kwaliteitsnormen handhaaft,

en misstanden op tijd aan de kaak stelt, maar ook dat het weinig kost. Incidenten vormen voor politici en bestuurders een hoog afbreukrisico. Zij ervaren grote druk om na een incident met daadkrachtige maatregelen, waaronder scherper toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, soortgelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.³

Deze ontwikkelingen en verwachtingen hebben sterk bijgedragen aan de toegenomen politieke aandacht voor toezicht als een belangrijk en alom aanwezig fenomeen, maar ze maken toezicht ook tot een omstreden fenomeen. Toezicht doet immers een groot beroep op publieke middelen en het uitoefenen van toezicht grijpt vaak diep in op het functioneren van burgers, professionals, instellingen en bedrijven.

1.2 UITDAGINGEN VAN EEN VERANDERENDE SAMENLEVING

Niet alleen de paradoxale roep om meer én minder toezicht en de soms uiteenlopende verwachtingen hebben ervoor gezorgd dat de aandacht voor toezicht is toegenomen. Wij schetsen hier vijf van de meest in het oog springende meer algemene ontwikkelingen. Deze passen bij een ‘vloeibare samenleving’, waarin solide structuren hebben plaatsgemaakt voor onzekere, lossere verbanden (Bauman 2011; 2012).

Transformatie van het openbaar bestuur

In de afgelopen decennia is het openbaar bestuur ingrijpend van karakter veranderd, met grote gevolgen voor aard en omvang van het toezicht. Veel uitvoerende taken zijn sinds de jaren negentig verzelfstandigd, geprivatiseerd of gedecentraliseerd, waardoor nu een rijk palet aan instellingen en bedrijven medeverantwoordelijk is voor de uitvoering van publieke taken. Parallel aan deze ‘horizontalisering’ in de onderlinge verhoudingen *tussen* overheid, markt en samenleving, is *binnen* de overheid in toenemende mate sprake van meer bedrijfsmatig en transactiegericht werken (*New Public Management – NPM*). Deze ontwikkelingen hebben geresulteerd in ‘een bonte verzameling nieuwe relaties en werkwijzen die zijn gebaseerd op meer vrijwillige overeenkomsten tussen meer nevenschikte partijen’ (Schillemans 2010: 310).

Hoewel de verschuivingen dikwijls worden getypeerd als ‘meer markt, minder overheid’ is dat maar ten dele het geval. De verschuivingen zijn beter te typeren als ‘meer markt, andere overheid’ of soms zelfs als ‘meer markt, meer overheid’ (WRR 2012). Om het afstoten en uitbesteden van taken in goede banen te leiden zijn nieuwe regels en nieuwe (Europese) toezichthoudende organen in het leven geroepen die in de plaats zijn gekomen van directe overheidssturing.⁴

“Toezicht werd [daarbij] beschouwd als voorwaarde voor privatisering, deregulering, decentralisering, en de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties. Meer autonomie voor verzelfstandigde organisaties en vrijgemaakte instellingen als scholen en corporaties ging gepaard met meer nadruk

op accountability, bijvoorbeeld via prestatievelden. De introductie van marktwerking in publieke en private sectoren is gepaard gegaan met nieuwe soorten toezichthouders, zoals onafhankelijke marktautoriteiten, die als tegenspelers van (maatschappelijke) ondernemingen moesten fungeren.” (Noordegraaf en De Wit 2012: 10-11).

De overheid moet in tijden van toenemende wederzijdse afhankelijkheden gaan samenwerken met andere partijen: *governance* in plaats van of naast *government* (en ook *government* via *governance*) (Pierre en Peters 2000; Bevir 2011). Deze horizontalisering contrasteert met de ‘verticaliteit’ van het traditionele, hiërarchische openbaar bestuur en ook met een klassieke top-down benadering van toezicht. Een continue uitdaging voor het overheidstoezicht is dan ook om aansluiting te vinden bij deze horizontalisering van relaties en verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdelingen.

Verplaatsing van het openbaar bestuur

Het openbaar bestuur is daarnaast deels ‘verplaatst’ naar de internationale en Europese omgeving van de nationale overheid (WRR 2010). De Europese opschaaling van het bestuur heeft geleid tot een gecompliceerde vermenging van Europees en nationaal toezicht, waarbij in elke sector weer een andere verhouding tussen de Europese Commissie, Europese agentschappen en nationale toezichthouders ontstaat (Ottow 2011). De samenwerking in de Europese Unie leidt tot een toename van Europese regelgeving die, rechtstreeks of na omzetting in Nederlandse regelgeving, grote impact heeft op Nederlandse burgers, bedrijven en instellingen én op de nationale toezichthouders. Veel Nederlandse toezichthouders maken daarom deel uit van Europese netwerken van nationale toezichthouders (Van Boetzelaer en Princen 2012). Dit bevordert de samenwerking ten aanzien van grensoverschrijdende toezichtvraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van de financiële sector, voedselveiligheid, de bescherming van persoonsgegevens, en migratie van disfunctionerende artsen.

Betrekkelijk informele netwerken van nationale toezichthouders fungeren dikwijls ook als voorpost of Trojaanse paarden (De Moor-van Vugt 2011) die de weg bereiden naar verdere europeanisering van het toezicht (Lavrijssen en Hancher 2006). De samenwerking met andere nationale toezichthouders en de aansturing door Europese agentschappen krijgen ook steeds meer een verplichtend karakter (Verhoest et al. 2012).⁵ Naast allerlei relatief onafhankelijke agentschappen oefent de Europese Commissie zelf ook toezicht uit, bijvoorbeeld op de naleving van het mededingingsrecht. De europeanisering van toezicht speelt niet in alle sectoren in dezelfde mate. Duidelijk zichtbaar is zij in het toezicht op financiële instellingen en het financiële stelsel. Naar aanleiding van de financiële crisis zijn hiervoor, in het kader van het Europees Stelsel voor Financieel Toezicht,

drie Europese financiële toezichthouders opgericht. En naast deze drie agent-schappen functioneert ook – min of meer onder de hoede van de Europese Centrale Bank – de European Systemic Risk Board (ESRB) voor het macropruden-tiële toezicht (zie Cavelaars et al. 2013).

Het openbaar bestuur verplaatst zich ook in toenemende mate naar het lokale of provinciale niveau, vooral in het sociale domein (zoals de maatschappelijke onder-steuning en de jeugdzorg).⁶ Deze verschuiving roept de vraag op naar de wijze waarop toezicht en verantwoording op het decentrale niveau gestalte zullen krij-gen en naar de implicaties hiervan voor het rijkstoezicht c.q. het toezicht van het ene overheidsorgaan op het andere, het zogenaamde interbestuurlijk toezicht.⁷ Belangrijke uitdagingen zijn of het decentraal uit te oefenen toezicht beschikt over voldoende expertise en middelen, hoe voorkomen kan worden dat er tussen verschillende gemeenten onwenselijke verschillen in toezichtsbeleid ontstaan en in welke mate het rijkstoezicht expertise kan aanreiken om het decentrale toezicht adequaat te ondersteunen.

Maatschappelijke horizontalisering en mondige burgers

Toezicht heeft ook te maken met burgers die gezag van overheidsinstuties niet meer vanzelfsprekend erkennen, maar veeleer met een flinke dosis wantrouwen betwisten. In veel sectoren van het maatschappelijk leven hebben hiërarchische patronen plaatsgemaakt voor meer egalitaire betrekkingen. Ook toezicht moet zich daarop instellen. In een samenleving met assertieve en calculerende burgers, bedrijven en instellingen past een louter ‘verticale’ grondhouding niet meer in het contact met degenen die onder toezicht staan. We leven met andere woorden ook in dat opzicht in een ‘*horizontal society*’ (Friedman 1999; Van der Loo en Van Rijen 1997).⁸ In een horizontale, ‘post-traditionele’ samenleving zijn de meeste burgers veel mondiger dan voorheen.⁹ Ze leggen zich niet zonder slag of stoot neer bij het beleid van autoriteiten en stellen zich kritisch of zelfs wantrouwend op. Elke gezagsdrager, ook de toezichthouder, wordt tegenwoordig geconfron-teerd met assertieve burgers die hun eigen visie met kracht naar voren brengen. Deze horizontalisering van gezagsverhoudingen gaat ook gepaard met een enorme toename van informele vormen van toezicht. Dat wordt uitgeoefend door (groe-pen van) kritische burgers (als bewoner, patiënt, klant, werknemer, etc.) en door de media. Toezichthouders kunnen daar gebruik van maken, maar moeten aan deze nieuwe, informele verantwoordingsfora zelf ook permanent verantwoording afleggen.

Informatisering en mediatisering

Toezichthouders kunnen zich niet onttrekken aan de ontstane informatiesamenle-ving: informatie is overal en in een ongekende hoeveelheid (Van Twist et al. 2013). Het is enerzijds een uitdaging om deze informatie op een goede manier te ontslui-ten en te benutten voor het uitoefenen van het toezicht. Anderzijds moeten

toezichthouders zich verhouden tot de berichtgeving en beeldvorming door de media waarin zij ook zelf in toenemende mate figureren, bijvoorbeeld als onderwerp van kritisch onderzoek bij incidenten. Het opvallende is daarbij dat toezicht in de media vaak ‘tekortschietend toezicht’ is; toezicht komt vaak pas in beeld als er zaken misgaan (Van Twist et al. 2013: 56). In de huidige medialogica wordt het toezicht vaak onderdeel van de schuldvraag rondom incidenten: waar was het toezicht? Daar komt bij dat informatie- en communicatietechnologische ontwikkelingen het medialandschap drastisch hebben veranderd. Toezichthouders moeten rekening houden met de uitbreiding van het aantal kanalen waarmee de klassieke media tegenwoordig hun aloude functies vervullen: kranten beschikken niet meer alleen over papieren edities, maar verschijnen ook op tablets en publiceren via Twitter.

Maar de betekenis van de sociale media voor het toezicht reikt veel verder. Het belangrijkste onderscheid tussen de klassieke en de sociale media is de verandering van de verhouding tussen producent en consument. Bij klassieke media zijn er professionele ‘poortwachters’ (journalisten, redacties) die beslissen over de toegang tot de media en die het nieuws voor hun publiek duiden. Sociale media zijn daarentegen ‘doe-het-zelf-media’, waarbij gebruikers zelf informatie verzamelen, selecteren, verspreiden en duiden, of zelf genereren. Elk individu kan daarmee een eigen rol vervullen als poortwachter en producent van nieuws en duiding (Castells 2009).

Het medialandschap waartoe toezichthouders zich moeten verhouden is al met al minder voorspelbaar geworden en sterk in beweging. Dat zorgt voor nieuwe mogelijkheden, maar ook voor nieuwe moeilijkheden. Toezichthouders kunnen dankbaar gebruikmaken van de ogen en oren van (sociale) media, maar soms richten burgers hun pijlen ook op de toezichthouder zelf.

Slimmere regulering en meer eigen verantwoordelijkheid

Toezicht heeft tot slot te maken met een veranderend wetgevingsbeleid en moet aansluiting zoeken bij nieuwe, meer open, flexibele, responsieve en coöperatieve vormen van regulering (WRR 2002). Want in een steeds complexere, dynamische samenleving stuit centrale hiërarchische sturing op grond van gedetailleerde regels en voorschriften steeds vaker op problemen. Het legaliteitsbeginsel krijgt dan ook in toenemende mate een andere invulling, waarbij de wet er is voor de grondslag van overheidsoptreden en voor de verankering van de in het geding zijnde publieke belangen. De wetgeving beperkt zich tot het fundamentele, normatieve kader, waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd, en maakt de principiële keuzes (WRR 2002; Waldron 1999). De principiële (relatief open) normen of doelvoorschriften moeten vervolgens in de praktijk worden uitgewerkt en gehandhaafd, met ruimte voor variatie, experiment en dynamiek. Dit vraagt om een aangepaste, slimme manier van reguleren met een

mix aan beleidsinstrumenten waaronder toezicht (Gunningham & Grabosky 1998).¹⁰ Dit idee van *'smart regulation'* drukt uit dat de overheid zoveel mogelijk private en maatschappelijke partijen ondersteunt om op te treden als surrogaat-regulatoren, zodat de overheid zelf minder geld kwijt is en schaarse capaciteiten vrijhoudt voor andere taken. Dit kan leiden tot effectievere en efficiëntere verwezenlijking van publieke beleidsdoelen. Deze nieuwe, meer horizontale vorm van regulering stelt hoge eisen aan de (terughoudende) opstelling van het toezicht, maar ook hoge eisen aan de onder toezicht staande partijen die meer worden aangesproken op het nemen van verantwoordelijkheid voor hun eigen handelen.

1.3 CENTRALE VRAAG

Een 'vloeibare' samenleving is zo ingewikkeld en verandert zo snel, dat het toezicht daar soms improviserend mee om moet gaan (Boutellier 2011). Het is een samenleving die zichzelf als chaotisch ervaart, maar – juist daarom – ook behoefte heeft aan een morele en institutionele structuur. De 'nieuwe onoverzichtelijkheid' (Habermas 1989) gaat immers bij veel burgers gepaard met gevoelens van onzekerheid. Terwijl steeds meer verantwoordelijkheden op onze eigen schouders zijn gaan rusten, hebben we behoefte aan instituties die onze veiligheid en de kwaliteit van voorzieningen borgen.

Een kernvraag is dan hoe overheidstoezicht moet reageren op de uitdagingen zoals die de revue passeerden en wat de implicaties hiervan zijn voor de toezichtspraktijk en het toezichtsbeleid. In de toezichtspraktijk wordt continu gezocht naar afdoende antwoorden op deze uitdagingen. Met een aantal innovaties is de afgelopen jaren ervaring opgedaan, zoals selectief en risicogericht toezicht, systeemtoezicht en horizontaal toezicht, maar het is niet eenvoudig om deze innovaties goed vorm te geven en af te stemmen op specifieke domeinen. De overheid heeft vanaf de jaren negentig moeite gedaan om te komen tot een coherent en overkoepelend beleidskader voor het rijksstoezicht. Inmiddels zijn twee kaderstellende visies op toezicht ontwikkeld, de laatste in 2005. Lag de focus van het toezichtsbeleid aanvankelijk vooral op de professionalisering van het toezicht, vanaf het begin van dit millennium is de beleidsfocus steeds meer verschoven naar het vergroten van de efficiëntie van het toezicht, in combinatie met het terugdringen van de kosten en lasten.

Juist bij een steeds sterkere focus op de kosten en lasten van toezicht verdient de vraag naar de baten van dat toezicht bijzondere aandacht. Hebben we wel een goed beeld van de maatschappelijke opbrengsten en meerwaarde van toezicht en de interventies van toezichthouders? Daaraan vooraf gaat de fundamentele vraag naar het uiteindelijke doel van toezicht. Wat beogen we eigenlijk met toezicht? Welke verschillende functies kan toezicht zoal vervullen en hoe worden die in de praktijk bepaald?

Deze vragen, in combinatie met de bij tijd en wijle problematische relatie tussen samenleving en toezicht, vereisen volgens de WRR een nadere beschouwing van het fenomeen toezicht. Van speciaal belang daarbij is de vraag hoe de overheid in beleid en praktijk de uitdagingen die op het rijkstoezicht afkomen tegemoet treedt en hoe daarbij de maatschappelijke meerwaarde van dat toezicht bevorderd kan worden. Dat leidt tot de volgende centrale vraag:

Welke aanpassingen in toezichtsbeleid en toezichtspraktijk zijn nodig om de maatschappelijke meerwaarde van het rijkstoezicht te verhogen?

Om deze vraag te beantwoorden schetsen we in hoofdstuk 2 de belangrijkste ontwikkelingen in de toezichtspraktijk. In hoofdstuk 3 analyseren we het algemene toezichtsbeleid. In hoofdstuk 4 wegen we beleid en praktijk, om vervolgens in hoofdstuk 5 een veranderperspectief te schetsen. In het slothoofdstuk vatten we het antwoord op de gestelde vraag samen en doen we aanbevelingen voor het regeringsbeleid en de praktijk van het rijkstoezicht.

1.4 AFBAKENING: FUNCTIES VAN RIJKSTOEZICHT

Bij het beantwoorden van de centrale vraag hebben wij ons onderzoek gericht op de functies van het toezicht en specifiek die van het rijkstoezicht. Daarnaast hebben we een aantal kernbegrippen rond toezicht gehanteerd die van belang waren voor onze analyse; deze lichten we hieronder nader toe.

Focus op functies

Toezicht is een *essentially contested* begrip: iedereen ‘weet’ wat ermee wordt bedoeld, maar zodra we proberen het preciezer te definiëren blijkt overeenstemming daarover verder weg dan in eerste instantie wellicht gedacht. Voor een goed begrip van ons advies is het nodig om onderscheid te maken tussen een instrumentele en functionele definitie van toezicht.

Toezicht wordt in overheidsdocumenten veelal instrumenteel gedefinieerd als “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”¹¹ In deze definitie staan de praktische kernactiviteiten van toezichthouders centraal. Bij het *verzamelen van informatie* beschikken toezichthouders over bijzondere bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen of het zonder toestemming binnentreden van bedrijven. Bij het *beoordelen* baseren toezichthouders zich in beginsel op normen die door de wetgever zijn vastgesteld, maar open normen laten altijd ruimte aan nadere invulling door de toezichthouder zelf op basis van eigen toetsingskaders. Ook komt het voor dat de betrokken sector de normen nader invult en dat het toezicht deze (professionele) normen benut. Bij het *interveniëren* beschikken

toezichthouders over een arsenaal aan instrumenten; voorbeelden zijn advies (*compliance assistance*), informele sancties (bijv. *naming* en *shaming*) en formele sancties die bestuursrechtelijk of strafrechtelijk van aard kunnen zijn. Ayres en Braithwaite (1992: 35) spreken van een interventiepiramide waarbij de interventies een oplopende graad van ‘hardheid’ vertonen.

Onze centrale vraag focust niet primair op de *instrumenten*, maar op de *functies* van toezicht. Een meer functionele definitie van toezicht is bijvoorbeeld die van Mertens (2006: 266). Daarin klinken de doelstellingen of motieven van toezicht door. Hij omschrijft toezicht als “wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon beter te bereiken”.

Met Mertens vragen wij aandacht voor de vraag welke functies toezicht zou kunnen en moeten vervullen. Toezicht kan variëren van het met stevige sancties aanpakken van evidente normschendingen aan de ene kant, tot het oplossen of voorkomen van maatschappelijke problemen aan de andere kant.¹² Een functionele vraag is dan of toezicht zich primair moet richten op (strikte) naleving en een minimumniveau van kwaliteit, of ook op kwaliteitsverbetering en het stimuleren van excellentie en lerend vermogen bij partijen die onder toezicht staan.

De beoogde functies zijn richtinggevend voor de houding waarmee de toezichthouder zijn ‘veld’ tegemoet treedt en voor zijn manier van kijken daarnaar en zijn leidend voor de inrichting van concrete ‘toezichtsarrangementen’. Een toezichtsarrangement is op te vatten als “de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de kernactiviteiten van toezicht, alsook het stelsel van bevoegd- en verantwoordelijkheden rond toezicht tussen minister, toezichthouder en onder toezicht staanden” (Commissie Sint 2005: 68).¹³ Een belangrijke kwestie hierbij is bijvoorbeeld of het toezicht ‘van’ de minister en het beleidsdepartement is en primair dient als verlengstuk van het beleid, of (ook) een eigenstandige maatschappelijke functie en verantwoordelijkheid te vervullen heeft.

Focus op rijkstoezicht

Dit rapport richt zich primair op het toezicht dat door of voor de rijksoverheid wordt uitgevoerd, in het bijzonder de rijksinspecties en de markttoezichthouders. Andere vormen van toezicht (zoals intern toezicht, toezicht door gemeenten en provincies, Europees toezicht en private vormen van toezicht) komen aan de orde *in relatie tot* het functioneren van het landelijke overheidstoezicht vanuit diens overkoepelende verantwoordelijkheid voor de borging van het publiek belang. Het gaat dan om de vraag hoe het rijkstoezicht zich verhoudt tot andere toezichthouders en hoe de verschillende toezichthouders op een effectieve manier kunnen samenwerken. Heeft het rijkstoezicht een specifieke (meta-)toezichttaak ten opzichte van deze andere vormen van toezicht? Zo ja, hoe kan daar invulling aan worden gegeven?

Rijksinspecties en markttoezichthouders opereren in zeer uiteenlopende domeinen, maar in al hun diversiteit houden deze toezichthouders zich globaal bezig met:¹⁴

- *Nalevingstoezicht*: het verzamelen van informatie over de naleving van wettelijke voorschriften, zo nodig met behulp van wettelijk toegekende bevoegdheden, en het beoordelen van die informatie, evenals het trachten de overtreder tot naleving te bewegen.
- *Uitvoeringstoezicht of kwaliteitstoezicht*: het toezicht op de uitvoering van publieke taken en het bewaken van de kwaliteit van publieke dienstverlening door zelfstandige organisaties op afstand van het rijk (zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak, stichtingen met een publieke taak).
- *Markttoezicht*: dit omvat het algemene toezicht op mededinging en het specifieke toezicht op sectorale ‘markten’, waaronder ook het financieel toezicht.

Een strikte scheiding tussen uitvoerings- en nalevingstoezicht is in de praktijk lastig te maken. Bij uitvoeringstoezicht spelen professionele normen van de onder toezicht staande personen en organisaties weliswaar een grotere rol, maar het toezicht is vanzelfsprekend niet ‘losgezongen’ van (de naleving van) wettelijke normen. Anderzijds krijgt het nalevingstoezicht steeds meer te maken met open normen die de toezichthouder – mede op basis van professionele normen – nader moet interpreteren. Het onderscheid tussen markttoezicht en nalevingstoezicht is al even lastig; markttoezichthouders zien immers ook toe op de naleving van wet- en regelgeving.

Men kan stellen dat de rijksinspecties, de ‘keurmeesters’, zich voornamelijk bezig houden met nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht.¹⁵ Zo ziet de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de voormalige Arbeidsinspectie, hoofdzakelijk toe op de naleving van wetten en regels met betrekking tot de veiligheid en gezondheid van werknemers. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is ook een ‘nalevingstoezichthouder’. De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Gezondheidszorg zijn voorbeelden van toezicht dat hoofdzakelijk is gericht op kwaliteit en uitvoering.

Marktautoriteiten, de ‘marktmeesters’, hebben als taak ‘markten te laten werken’. Deze vorm van toezicht heeft sinds de jaren negentig van de vorige eeuw – de jaren van het aanjagen van marktwerking en deregulering – een sterke groei doorgemaakt. Ook markttoezicht is er in soorten en maten.¹⁶ Een belangrijk onderdeel van het markttoezicht is het mededingingstoezicht. Het *algemene* mededingingstoezicht, uitgeoefend door de Autoriteit Consument en Markt (ACM), richt zich op bestaande markten en in hoofdzaak op afspraken tussen ondernemingen die de mededinging kunnen verhinderen, beperken of vervalsen (kartels); het misbruik van economische machtsposities; en fusies van ondernemingen (controle op

concentraties). De basis van het mededingingstoezicht is de toepassing van/het doen naleven van de Mededingingswet, dus in die zin is ook sprake van nalevings-toezicht.

Het *sectorspecifieke* mededingingstoezicht heeft betrekking op sectorale markten die (nog) niet goed werken, bijvoorbeeld door ‘natuurlijke’ of wettelijke monopolies, zoals de energienetten. Enerzijds gaat het dan om het begeleiden van markten naar marktwerking door het wegnemen van allerlei barrières, en anderzijds om het vermijden van marktmisbruik door (voormalige) monopolisten. Kenmerk van het sectorspecifieke mededingingstoezicht is dat de toezichthouder vooraf verplichtingen oplegt of wettelijk opgelegde verplichtingen nader invult, bijvoorbeeld het vaststellen van tarieven. Daarom worden (sectorspecifieke) marktautoriteiten ook wel ‘regulators’ genoemd.

Markttoezicht richt zich ook op de bescherming van de consumenten. De ACM, waarin de voormalige Consumentenautoriteit is opgegaan, kan bijvoorbeeld op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming optreden tegen collectieve inbreuken op het consumentenrecht (overtredingen die de belangen van meerdere consumenten schaden). De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is een marktautoriteit die zich niet primair richt op de onderlinge mededinging tussen financiële ondernemingen, maar vooral op hun gedragingen in transacties met consumenten. Het toezicht van de AFM wordt daarom ook wel aangeduid als ‘gedragstoezicht’.

Naast toezicht op mededinging (algemeen en sectorspecifiek) en consumentenbescherming, is er ook markttoezicht dat zich richt op het borgen van publieke belangen die samenhangen met of afhankelijk zijn van de werking van de markt, zoals leveringszekerheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid en vertrouwen in de markt. Alle sectorspecifieke toezichthouders hebben te maken met dergelijke publieke belangen. Een ander voorbeeld is De Nederlandsche Bank (DNB) met zijn toezicht op de stabiliteit van financiële instellingen, het zogenaamde prudentiële toezicht. Niet zozeer marktwerking als wel het vertrouwen in de financiële sector is bij deze toezichthouder het primaire motief van toezicht.

1.5 METHODEN VAN ONDERZOEK

Dit rapport steunt op een groot aantal bronnen. Allereerst is de beschikbare nationale en internationale wetenschappelijke literatuur op het gebied van toezicht ontsloten en bestudeerd. Daarnaast zijn de belangrijkste beleidsdocumenten van overheid en toezichthouders geanalyseerd. Bovendien zijn vele (ervarings)deskundigen uit de wereld van het toezicht (zoals bestuurders, politici, toezichthouders, wetenschappers, onder toezicht gestelde actoren, consumenten en patiënten) geïnterviewd (zie bijlage). Deze gesprekken werden steeds gevoerd door ten minste twee leden van de projectgroep Toezicht en vonden plaats aan de

hand van een vragenlijst die deels beruiste op een set algemene, aan elke gesprekspartner voorgelegde onderwerpen en deels specifiek was voor de betreffende gesprekspartner.

Werkbezoeken werden afgelegd aan: de Rotterdamse haven (NVWA/Douane), de Europese Commissie en toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk (*Competition Commission*, *Office of Fair Trading* en de *Financial Services Authority*).

Voorts zijn achtergrondstudies verricht naar de volgende toezichtdomeinen: het hoger onderwijs, de gezondheidszorg, de voedselvoorziening, de chemische sector, mededinging en de financiële markten. Deze studies werden verricht in samenwerking met experts op het betreffende gebied en onafhankelijke wetenschappers. Conceptrapportages van deze studies zijn besproken in expertbijeenkomsten met deskundigen en betrokkenen uit het betreffende toezichtdomein, waarna de definitieve rapportage werd opgesteld.

Achtergrondstudies werden ook verricht met betrekking tot twee sectoroverstijgende thema's, te weten 'toezicht en media' en 'toezicht en *governance/nieuw publiek management*'. Ook de rapportages van deze studies werden pas afgerond na bespreking van de concepten met deskundigen en betrokkenen. Alle achtergrondstudies zijn gepubliceerd op de website van de WRR en (enigszins bewerkte versies) verschijnen ook in een WRR-Verkenning die gelijktijdig met dit rapport uitkomt (*De staat van toezicht*). Ten slotte heeft de projectgroep samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een conferentie georganiseerd over toezicht en gedragsmechanismen.

Voorlopige gedachten en denklijnen voor dit rapport zijn via voordrachten voorgelegd aan en besproken met een breder publiek van betrokkenen, bijvoorbeeld in bijeenkomsten met de Inspectieraad en het Markttoezichthoudersberaad of conferenties van Vide (de beroepsvereniging voor toezichthouders). Van de daarbij ontvangen reacties is dankbaar gebruikgemaakt bij de voorbereiding van het eindrapport. Delen van de conceptversie zijn voorgelegd aan een aantal externe *reviewers* (prof.dr.ing. F.J.H. Mertens, prof.dr. C.J. van Montfort, prof. A.T. Ottow, prof.dr. P.B.M. Robben, prof.dr. H.B. Winter). De projectgroep heeft haar voorlopige conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan de auteurs van de achtergrondstudies, alvorens te komen tot een rapport dat in conceptvorm is besproken en in definitieve vorm is vastgesteld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.

NOTEN

- 1 In de nieuwsbrief van Velders met berichten over toezicht staan bijna elke week wel meerdere oproepen tot meer en strengere toezicht. Variërend van de roep om hogere boetes voor voedsel fraude tot meer toezicht op de advocatuur, de kinderopvang, de zorg en de banken.
- 2 Kamerdebat 14 maart 2013. Minister Schippers bekijkt hoe ze een voorgenomen bezuiniging op de NVWA van 4,2 miljoen euro kan terugdraaien.
- 3 De druk op politici en bestuurders is groot om na incidenten met nieuwe wet- en regelgeving te komen, hoewel het schort aan grondig empirisch onderzoek naar de politiek-bestuurlijke follow-up van incidenten en de doorwerking hiervan in de regulering. Zie WRR (2011) voor een analyse en relativering van de vermeende ‘risico-regelreflex’. Cf. Van Tol, Helsloot en Mertens (2011). De WRR (2011) geeft overigens de voorkeur aan de term incident(regel)reflex.
- 4 Deze ontwikkeling wordt in de wetenschappelijke literatuur aangeduid met het begrip ‘regulerende staat’. Zie Levi-Faur (2011) en Braithwaite (2008).
- 5 Wij doelen hier op de zogenaamde ‘regelgevende agentschappen’, die overigens niet allemaal de term ‘agentschap’ in hun naam voeren (zoals Europol en Eurojust). Wij doelen niet op de ‘uitvoerende agentschappen’ die onder controle van de Europese Commissie staan. Zie verder ook Curtin (2009) en Groenleer (2009, 2012).
- 6 Zie de decentralisatiebrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 19 februari 2013. Zie ook de reactie daarop van de Raad voor de financiële verhoudingen, d.d. 15 april 2013.
- 7 Interbestuurlijk toezicht omvat het toezicht van het Rijk op de wijze waarop andere (lagere) overheden toezicht uitoefenen, maar behelst ook het toezicht op andere taken van die overheden. Per 1 oktober 2012 is het stelsel van interbestuurlijk toezicht gewijzigd met de invoering van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. Uitgangspunt van deze wet is het vertrouwen dat een bestuurslaag zijn wettelijke medebewindstaken goed uitoefent en dat de verantwoording van het bestuur aan de desbetreffende volksvertegenwoordiging (gemeentebestuur aan gemeenteraad en Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten) primair horizontaal plaatsvindt. Zie ook Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007).
- 8 Deze maatschappelijke horizontalisering is in allerlei toonaarden beschreven door uiteenlopende auteurs. Socioloog De Swaan schreef bijvoorbeeld al in 1979 over de verschuiving van ‘bevelshuishouding’ naar ‘onderhandelingshuishouding’.
- 9 Naast ‘reflexieve modernisering’ (rationalisering van ons denken en handelen) is ‘individualisering’ (de erosie van traditionele sociale bindingen) een trefwoord waarmee deze belangrijke sociale transformatie in de westerse cultuur onder woorden wordt gebracht. De moderne *focus on the self* maakt het individu verantwoordelijk voor zijn eigen ‘vervolmaking’. Daarbij zijn overgeleverde waarden

en normen of toegewezen identiteiten en rollen als bronnen van betekenisverlening steeds meer van ondergeschikt belang. Zie bijv. Giddens (1990 en 1991).

10 Dat neemt niet weg dat de verleiding groot is – vooral na incidenten – om de noodzaak van strakkere regelgeving en scherper toezicht te beklemtonen. De WRR heeft over deze problematiek het rapport *Evenwichtskunst* uitgebracht (WRR 2011). Dat ging over de veronderstelde, maar door de WRR genuanceerde en gerelativeerde ‘risico-regelreflex’. Cf. Van Tol, Helsloot en Mertens (2011). Zie ook noot 3.

11 Zie bijv. de vele onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar het toezicht op de uitvoering van publieke taken door rechtspersonen met een wettelijke taak (Tweede Kamer 1997-1998 25 956 nr. 2), de eerste *Kaderstellende visie op toezicht* (2001: 13) en de *Kaders voor toezicht en verantwoording* van de Algemene Rekenkamer (2008).

12 Malcom Sparrow (2000; 2008) bepleit een expert-benadering van toezicht die rechtstreeks focust op de ‘sabotage’ van problemen en risico’s in plaats van een legalistische benadering die focust op compliance.

13 Zie ook Commissie Holtslag (1998).

14 Ontleend aan de tweede *Kaderstellende visie op toezicht* (2005: 4), die op zijn beurt reageerde op de eindrapportage van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II (Commissie Sint) (2005). Zie ook: Michiels en Muller (2006) en Velders (2011).

15 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Staatstoezicht op de Mijnen, Erfgoedinspectie, Inspectie Jeugdzorg (IJZ) en Agentschap Telecom.

16 Gebaseerd op: Tweede Kamer (2003-2004) *Visie op markttoezicht*, TK 29 200 XIII, nr. 50 en de visie op markttoezicht zoals verwoord in een brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer (2010-2011), TK 31 490, nr. 55.

2 TOEZICHTSPRAKTIJK: VERWACHTINGEN EN INNOVATIES

2.1 INLEIDING

Om hun taakopdracht en missie te vervullen en tegemoet te komen aan de – vaak hooggespannen – verwachtingen, kiezen de meeste toezichthouders voor professionalisering en innovatie van hun toezicht. Bij professionalisering gaat het dan bijvoorbeeld om het op peil houden en ontwikkelen van vakkennis en toezichtcompetenties, het gebruik van informatie- en communicatietechnologie en nauwere samenwerking met andere toezichthouders. Bij innovatie van toezicht gaat het om het ontwikkelen van nieuwe vormen van toezicht, zoals risicogericht, systeemgericht en privaat toezicht en het benutten van signalen van burgers. Onder druk van schaarse middelen en bezuinigingen zijn die professionalisering en innovatie niet alleen gericht op beter en effectiever toezicht, maar vooral ook op goedkoper en efficiënter toezicht. Hetzelfde of zelfs meer doen met minder middelen en mensen, en minder administratieve lasten veroorzaken, is het streven (Inspectieraad 2012: 2).

In dit hoofdstuk schetsen we in paragraaf 2 hoe toezichthouders omgaan met de hoge, vaak tegenstrijdige verwachtingen. In paragraaf 3 gaan we nader in op de taak en rol die zij voor zichzelf zien weggelegd, de wijze waarop ze hun positie bepalen in het krachtenveld, hoe ze zich verhouden ten opzichte van bestuur en politiek, en wat hun roloppvatting is ten opzichte van andere toezichthouders. In paragraaf 4 beschrijven we de nieuwe, alternatieve vormen van toezicht die toezichthouders inzetten om hun toezicht effectiever en efficiënter te maken en gaan we in op de kansen en beperkingen daarvan. In paragraaf 5 signaleren we het nog steeds beperkte inzicht in de effectiviteit van toezicht. In de slotparagraaf vatten we de bevindingen samen en stippen we enkele belangrijke speerpunten aan voor de verdere ontwikkeling van de toezichtspraktijk.

2.2 TEGENSTRIJDIGE VERWACHTINGEN

In de Rotterdamse haven bij de Buitengrens Inspectie Post komen jaarlijks 80.000 containers met levende dieren en producten of levensmiddelen van dierlijke oorsprong langs voor import, doorvoer of overslag. Een tiental documentcontroleurs, productbeoordelaars, vleescontroleurs en dierenartsen controleert deze stroom op risico's voor de volksgezondheid en dierziektes. Deze medewerkers van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) verzamelen informatie waar ter wereld zich veterinaire risico's voordoen bij aanbieders om aan de hand daarvan risicoprofielen op te stellen. Ze beoordelen vervolgens in samenwerking met de douane aan de hand van documentcontrole van vooraangemelde containers en

fysieke steekproeven van de lading of de containers het land in of door mogen en welke aangehouden worden voor vernietiging of retourzending. Toezicht houden op zulke grootschalige, gespecialiseerde en grensoverschrijdende processen is geen geringe opgave. Zeker niet in het licht van de hoge maatschappelijke en politieke verwachtingen van het toezicht. De veterinaire inspectie aan de buitengrens van de EU dient in deze paragraaf als voorbeeld om de verschillende verwachtingen van toezicht en de consequenties daarvan te illustreren.¹

Het overheidstoezicht op voedselveiligheid is erop gericht om mensen (en dieren) voldoende te beschermen tegen allerlei gezondheidsrisico's. Consumenten op de voedselmarkt kunnen risico's van producten immers zelf maar beperkt overzien. Door de aanwezigheid van rijkstoezicht op voedselstromen gaan mensen ervan uit dat deskundige toezichthouders ze behoeden voor en waarschuwen tegen risico's. Mochten er incidenten optreden dan willen burgers erop kunnen vertrouwen dat toezichthouders de problemen snel traceren, de verantwoordelijken aanpakken en er alles aan doen om dit soort incidenten in de toekomst te voorkomen. Goed toezicht is in de ogen van burgers dan ook toezicht dat de samenleving tegen risico's beschermt en het maatschappelijk vertrouwen in voedselveiligheid versterkt.

In de ogen van veel onder toezicht gestelden is goed toezicht vooral toezicht dat zo weinig mogelijk lasten veroorzaakt, zorgt voor een gelijk speelveld en de sector eventueel voor (imago-)schade behoedt. De containeraanbieders verwachten bijvoorbeeld dat de NVWA tijdig, tegen redelijke tarieven en met beperkte administratieve lasten de containers verwerkt, want wachttijd, tarieven en administratiekosten geld. Het overheidstoezicht dient ook goed aan te sluiten op andere vormen van toezicht. Zo is het overheidstoezicht bij de Buitengrens Inspectie Post een van de laatste schakels in een lange keten van risicocontrole en kwaliteitsbewaking, door allerlei lokale producenten, leveranciers, vervoerders en private controleurs.

Voor de politiek en het openbaar bestuur is goed toezicht het met beperkte middelen en lastendruk zorgen voor een voldoende niveau van regelnaleving, risicobeheersing en kwaliteitsbewaking. Maar hoezeer het overheidstoezicht ook gericht is op het minimaliseren van risico's, er zullen steeds nieuwe problemen ontstaan en incidenten plaatsvinden. De politiek gaat over de vraag hoeveel publieke middelen en welke regels we in willen zetten om deze risico's te bestrijden. De politiek maakt ook de afweging tussen economische belangen en veiligheidsbelangen, hoewel voedselveiligheid op zichzelf ook een economisch belang is: lichte twijfel aan de veiligheid van in Nederland geproduceerd voedsel kan onze exportpositie ernstig schaden. Daarbij moeten politici en bestuurders er rekening mee houden dat burgers, bedrijven en instellingen enerzijds beschermd willen worden tegen allerlei risico's, maar anderzijds ook klagen over regeldruk en administratieve lasten. De rijksoverheid is de laatste jaren steeds meer gericht op de vraag hoe het toezicht met minder middelen evenveel of zelfs meer effect kan sorteren. Een

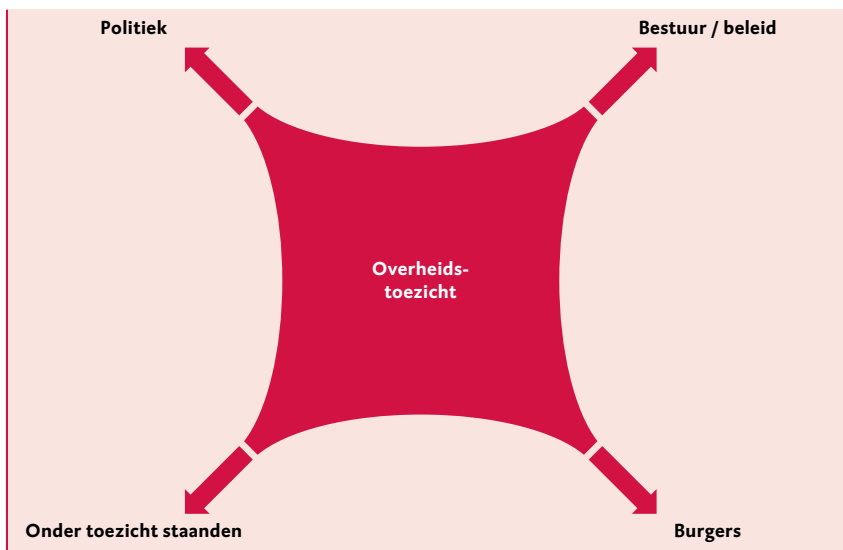
overheersend beeld is dat er te veel toezicht is, dus moeten toezichthouders bezuinigen, inkrimpen en fuseren. Ook heerst het idee dat toezicht onnodig hinderlijk is, dus moeten de lasten verminderen door selectief, risicogericht en samenwerkend toezicht, waarbij goede en normgetrouwe bedrijven, instellingen en burgers zoveel mogelijk worden ontzien. Dit beleid van kosten- en lastenvermindering heeft grote gevolgen voor de rijkstoezichthouders. Zo heeft de NVWA in de periode 2008-2011 ruim 50 miljoen van haar budget en 500 fte ingeleverd door te fuseren en ‘efficiëntiemaatregelen’ te nemen (Algemene Rekenkamer 2013: 87). Daarnaast is de NVWA om de uitvoeringskosten en de lasten te verlagen, overgestapt op meer risicogericht toezicht.

Een complicerende factor voor sommige toezichthouders is dat de nationale overheid beslist over de beschikbare middelen, terwijl de Europese Commissie in toenemende mate gaat over de doelen en de regels. Zo eist de Europese Commissie dat de Buitengrens Inspectie Post op dezelfde wijze Europese regels handhaaft als andere Europese inspectieposten om te zorgen voor een gelijk beschermingsniveau en dus een gelijk speelveld op de Europese interne markt. Het kan op de interne markt niet zo zijn dat een Nederlandse inspectiepost op basis van risicoanalyse maar 5 procent van de Braziliaanse containers met kip fysiek controleert, terwijl een inspectiepost in een andere EU-lidstaat zich wel aan de Europese norm van 20 procent controle houdt. Dan wijken alle schepen naar Rotterdam uit. Niet alleen de NVWA, maar ook andere toezichthouders, zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het College bescherming persoonsgegevens, moeten uiteenlopende nationale en Europese eisen zien te verenigen binnen een krimp budget.

Toezichthouders hebben te maken met uiteenlopende maatschappelijke, sectorale, politieke en bestuurlijke verwachtingen (zie figuur 2.1). De politiek wil een assertieve waakhond die incidenten voorkomt, maar ook zo min mogelijk toezichtlasten oplevert voor bedrijven en instellingen. Het bestuur wil toezicht met minder mensen en middelen, maar ook dat het toezicht een gelijkblijvend of hoger nalevings- en kwaliteitsniveau garandeert. De onder toezicht staande sectoren willen ruimte voor vertrouwen en zelfregulering en niet te veel lasten door toezicht, maar ook dat toezicht de *free riders* stevig aanpakt. Burgers willen dat de toezichthouder tijdig alle grote problemen en risico's aanpakt, maar ook dat hij responsief omgaat met allerlei meldingen en klachten. Het vertrouwen in de toezichthouder is mede gebaseerd op de mate waarin hij tegemoet kan komen aan al die verwachtingen.

Kortom, toezichthouders hebben te maken met uiteenlopende trekkrachten die dwingen tot strategische keuzes over hun plaats in dat krachtenveld, de taakafbakening ten opzichte van bestuur en politiek, en de verhouding tot andere vormen en niveaus van toezicht. Die trekkrachten beïnvloeden ook de concrete wijze waarop de toezichthouder in de praktijk zijn taken vervult.

Figuur 2.1 Trekkrachten rondom overheidstoezicht



2.3 TOEZICHT IN CONTEXT

Gedreven door de hoge en soms tegenstrijdige verwachtingen moeten rijkstoezichthouders hun plaats bepalen in een dynamisch krachtenveld. Zij moeten ook hun plaats en rol opvatting ten opzichte van (vele) andere toezichthouders bepalen.

2.3.1 POSITIONERING IN HET KRACHTENVELD

Toezichthouders verschillen qua positionering in het krachtenveld van politiek, bestuur, onder toezicht gestelden en burgers. Sommige toezichthouders beschouwen zichzelf vooral als een sluitstuk van de beleidscyclus en treden op als een uitvoeringsorganisatie van bestuur en beleid. Andere toezichthouders stellen juist burgers of consumenten meer centraal of richten zich meer op professionele actoren in een bepaalde sector. De specifieke plaatsbepaling is vaak historisch gegroeid, maar soms ook af te leiden uit de wettelijke taak en missie van een toezichthouder.

Wat bij nadere analyse van de jaarstukken en strategische beleidsdocumenten van toezichthouders opvalt, is dat zij verschillend reageren op maatschappelijke, politieke en juridische ontwikkelingen. In de jaarverslagen van toezichthouders als de IGZ, NVWA, DNB en AFM is het herstel van vertrouwen en gezag een belangrijk onderwerp. Naar aanleiding van allerlei incidenten en crises heeft dat vertrouwen een deuk opgelopen. Veel inspecties zijn daarom het accent gaan leggen op naleving en striktere handhaving van wet- en regelgeving. Markttoezichthouders

hebben er juist voor gekozen om voorbij de letter van de wet te kijken en maatschappelijke problemen meer proactief te benaderen. Dus waar de ene toezichthouder zich vooral richt op risico's van niet-naleving, richt de andere toezichthouder zich meer op maatschappelijke risico's. Zo gaat de IGZ in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een scherpere koers varen met meer nadruk op handhaving, onder het motto 'Scherper toezien op veilige zorg' (Ministerie van VWS 2013: 2). Terwijl de kritiek op De Nederlandsche Bank juist was dat deze zich voorafgaand aan de bankencrisis te legalistisch had opgesteld en meer met een vooruitziende blik toezicht had moeten houden (Kellerman 2013: 17; Commissie De Wit 2010).

Volgens het Meerjarenprogramma 2011-2014 van de samenwerkende rijksinspecties staat het inspecteren zelf niet meer centraal, maar het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving en de kwaliteit van voorzieningen. De vooronderstelling daarbij is dat "een goede naleving bijdraagt aan de doelen die de wetgever zich heeft gesteld op de terreinen van veiligheid, duurzaamheid en kwaliteit" en dat "die doelen een afspiegeling zijn van wat de samenleving verwacht." (Inspectieraad 2011: 3). Wat opvalt is dat ministers niet alleen de doelen en regels stellen, maar ook proceseisen formuleren en meer in detail voorschrijven welke toezichtstijlen en -instrumenten inspecties moeten gebruiken. Inspecties moeten bijvoorbeeld strenger handhaven, elke school eens in de vier jaar bezoeken, vaker boetes uitdelen aan zorginstellingen, meer onverwachte inspectiebezoeken afleggen en werken met het instrument *mystery guests* (Coalitieakkoord kabinet Rutte I 2010; Coalitieakkoord kabinet Rutte II 2012).

De markttoezichthouders lijken te kiezen voor een koerswijziging van reactief toezicht gericht op de directe prestaties van toezicht (meetbare *output*), naar meer meedenkend toezicht gericht op het uiteindelijke doel (maatschappelijke *outcome*). "Voorheen waren we er vooral voor de handhaving van wetten en regels. Je ziet dat het toezicht steeds meer wordt geplaatst in de maatschappelijke context. De toezichthouders wordt gevraagd naar wat zij er eigenlijk van vinden, waar ligt de oorzaak en hoe gaan we dit probleem oplossen", aldus een typerende uitspraak van directeur Spijkerman van het Agentschap Telecom.² Het Markttoezichthoudersberaad stelt dan ook in zijn visie op toezicht dat markttoezicht méér is dan alleen nalevingstoezicht in individuele gevallen: "Het gaat uiteindelijk om het bewaken van markten, het laten functioneren van het systeem van vraag en aanbod en het bewaken van voldoende *countervailing powers* in de markt." (Markttoezichthoudersberaad 2011: 8).

De focus op naleving als kerntaak, zoals vooral te zien bij de rijksinspecties, is mede het gevolg van kritiek dat toezichthouders de afgelopen decennia steeds meer taken zijn gaan vervullen die raken aan beleid en uitvoering, zoals normontwikkeling en advies (*compliance assistance*). Bestuurders hebben dikwijls

moeite met toezichthouders die zich uitspreken over het beleid. Dat wordt al gauw ervaren als grensoverschrijdend gedrag (*function creep*). Ook onder toezicht gestelden hebben soms moeite met het oprekken of verschuiven van toezichtstaken. Dat leidt soms tot onduidelijkheid over wat ze wel en niet van de toezichthouder kunnen verwachten en wat de status is van bijvoorbeeld een advies. Het veelvuldig gebruik van kaderwetten en open normen schept ruimte voor variatie in de uitvoering, maar vergroot ook de discretionaire ruimte van het toezicht. Dat gaat dikwijls gepaard met onzekerheid over wat wel en niet mag. Dan klinkt al gauw de roep om ‘houvast’ en ‘rechtszekerheid’. Uit casuonderzoek van Timmer (2012) bleek bijvoorbeeld dat open normen nog voordat ze de geadresseerde organisaties bereikten, al weer waren ingevuld met nadere voorschriften. Dat gebeurde door de minister als bestuursorgaan, de Tweede Kamer als medewetgever óf door toezichthouders die de ruimte die de wetgever bood weer invulden met eigen regels.³ In de praktijk blijkt dat vooral kleinere bedrijven en instellingen niet snel geneigd zijn om met een eigen invulling van open normen te komen. Ze stellen zich vaak volgzzaam en afhankelijk op, omdat ze denken dat de toezichthouder bevoegd is tot het stellen van nadere regels, omdat deze over machtsmiddelen beschikt, zoals last onder dwangsom of publicatie op internet, omdat ze bang zijn voor reputatieschade bij problemen met de toezichthouder, of omdat ze uitgaan van de inhoudelijke deskundigheid en het gezag van de toezichthouder (Timmer 2012: 275).

2.3.2 ROLOPVATTING IN DE TOEZICHTSKETEN

Rijkstoezichthouders moeten niet alleen hun plaats bepalen in een dynamisch krachtenveld, maar ook ten opzichte van andere toezichthouders. Er zijn steeds meer verschillende partijen bezig met toezicht: publieke, private en interne toezichthouders op lokaal, regionaal, nationaal en/of Europees niveau. Dit roept de vraag op hoe het rijkstoezicht zich moet verhouden tot die andere toezichthouders en hoe de verschillende toezichthouders op een effectieve manier kunnen samenwerken. Als de positionering van de rijkstoezichthouders in de keten niet goed is, kunnen samenloopproblemen of toezichthiaten ontstaan.

Zo kent de voedselsector een groot aantal kwaliteitsbewakende organisaties. Naast publiek toezicht op voedselveiligheid door de NVWA, bestaan er allerlei varianten van privaat en intern toezicht. De verschillende vormen van toezicht functioneren hoofdzakelijk los van elkaar. Dit leidt tot doublures, maar soms ook tot hiaten in het toezicht op voedsel. De NVWA heeft invulling gegeven aan bezuinigingen door het toezicht te concentreren op de bron en het einde van de voedselketen en minder aandacht te besteden aan de tussenliggende schakels (Van Waarden en Havinga 2013: 16 en 84). Incidenten rondom de verwerking van paardenvlees en fraude met biologische eieren hebben verschillende hiaten aan het licht gebracht en zijn aanleiding om de ingeslagen koers te heroverwegen en mogelijk zelfs de bezuinigingen op de NVWA terug te draaien.⁴

In het hoger onderwijs is het overheidstoezicht het sluitstuk van een lange keten van interne en private kwaliteitsbewakende organisaties (zie tabel 2.1). Afstemming daartussen is een lastige kwestie. De Inspectie van het Onderwijs maakt nog weinig gebruik van het intern toezicht van onderwijsinstellingen en van interne verantwoordingsinformatie, omdat de bruikbaarheid van interne gegevens voor het overheidstoezicht beperkt is. Deze zijn vanuit een ander perspectief verzameld en geven niet altijd een goede indicatie van de kwaliteit van het onderwijs. Horizontale verantwoordingsinformatie van hoger onderwijsinstellingen kan dienen als aanvulling op, maar niet als vervanging van overheidstoezicht, aldus Huisman en De Vijlder (2012: 28 en 29).

Tabel 2.1 Actoren in het toezicht op het hoger onderwijs

	Actor	Rol in bestuur en toezicht	Positie
1	Minister van Onderwijs	Ordent het bestel door wetgeving, kent rechten toe, kan (bekostigings)sancties opleggen of rechten ontnemen	publiek, extern
2	Inspectie van het Onderwijs	Toezicht op het functioneren van het stelsel, en het functioneren van de accreditatie, incidenteel onderzoek naar functioneren instellingen	publiek, extern
3	NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie beoordeelt kwaliteitszorg, accreditert opleidingen/instellingen, adviseert de minister over intrekking accreditatie en bevordert kwaliteitsbewustzijn	publiek-binotionaal, extern
4	vbi, per 1/1/2011 evaluatiebureau	Faciliteert visitatiepanels	privaat, extern
5	Accountant	Toezicht op doelmatigheid en beheer instelling (2.10 WHW en 393 boek 2 BW (jaarrekening))	privaat, extern
6	Raden van Toezicht	Raden van Toezicht houden toezicht op wettelijke voorschriften en vormgeving kwaliteitszorgsysteem (9.8 WHW)	privaat*, intern
7	Colleges van Bestuur	Colleges van Bestuur zijn onder andere verantwoordelijk voor het systeem van kwaliteitszorg, waaronder regelmatige beoordeling van de kwaliteit van opleidingen (1.18 WHW)	privaat*, intern
8	Examencommissie	Borging kwaliteit toetsen (examens/tentamens), richtlijnen voor beoordeling (7.12b WHW)	professioneel, wettelijk vastgelegde positie, opleidingsgebonden
9	Werkveld	Mogelijke rol in beoordeling eindniveau (via OER en examencommissie)	privaat, extern

* met uitzondering van de formeel publiekrechtelijke status van de openbare universiteiten en hun (door de minister benoemde) Raad van Toezicht

Bron: Huisman en De Vijlder (2012: 24)

In de chemische sector is samenloop van toezicht volgens Ale en Mertens een groot probleem (2013). Zij wijzen op de vele instanties die betrokken zijn bij de vergunningverlening en handhaving in deze sector. Het externe veiligheidstoezicht (op milieurisico's) is vooral een zaak van het bevoegd gezag op lokaal niveau (zowel vergunningverlening als handhaving), hoewel er ook bedrijven zijn waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Het toezicht op constructieve veiligheid ligt ook bij de gemeente, terwijl het toezicht op brandveiligheid berust bij de veiligheidsregio's. Daarnaast zijn er landelijk werkende inspecties voor de interne arbeidsveiligheid (Inspectie SZW) en het vervoer van gevaarlijke stoffen (Inspectie Leefomgeving en Transport). De regionalisering van het externe veiligheidstoezicht, de recente ontwikkeling van Regionale Uitvoeringsdiensten, is volgens Ale en Mertens geen oplossing voor de integratie van toezichtsignalen naar ondernemingen. Zij zijn van mening dat het toezicht op de externe veiligheid in een landelijk werkende organisatie zou moeten worden ondergebracht (Ale en Mertens 2013: 19).⁵

2.4 INNOVATIES IN HET TOEZICHT

Toezichthouders proberen aan te sluiten bij de veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving. De overheid is immers niet in staat om op eigen houtje allerlei weerbarstige, complexe en dynamische problemen op te lossen, maar moet wel samenwerken met tal van andere partijen in netwerken of ketens. Deze ontwikkeling laat toezichthouders en de wijze waarop zij hun 'veld' bejegenen vanzelfsprekend niet onberoerd. Een tweede stimulans voor het zoeken naar innovatieve vormen, is de roep om meer effect en efficiencyverbetering. Toezichthouders dienen bij te dragen aan het realiseren van 'een compacte overheid'. Onder opeenvolgende kabinetten zijn de budgetten en aantallen fte's voor veel toezichthouders gekrompen en zijn organisaties gefuseerd en gereorganiseerd. Toezichthouders moeten daardoor scherpe keuzes maken welke taken zij nog kunnen vervullen en welke niet meer (Algemene Rekenkamer 2013). Innovaties komen tot slot ook voort uit nieuwe technologische ontwikkelingen, vooral op gebied van informatie- en communicatietechnologie, waardoor er veel verandert in de processen van informatieverzameling en -selectie van toezichthouders. Zo vindt er steeds meer digitale uitwisseling van gegevens plaats tussen inspecties. Door bestanden te koppelen kunnen inspecties informatie delen, waardoor zij beter geïnformeerd zijn en geïnspecteerden minder informatieverzoeken krijgen (*Inspectieview Bedrijven* is een databestand om deze uitwisseling te faciliteren).

Vrijwel alle toezichthouders zijn op zoek gegaan naar andere, nieuwe vormen van toezicht. In deze paragraaf gaan we nader in op de meest voorkomende.

2.4.1 SANCTIONEREND TOEZICHT

Incidenten en structurele misstanden schaden het vertrouwen van de samenleving. Dat heeft geleid tot ‘nieuwe strengheid’ in het toezicht na een periode waarin vooral overleg en samenwerking centraal stonden (cf. Van Montfort 2011). Bewindspersonen voelen zich soms ook genoodzaakt om na incidenten ferm op te treden en zich te verantwoorden over de wijze van interveniëren door de toezichthouder. Zo schreef de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer – naar aanleiding van het zwartboek over de IGZ van de Nationale Ombudsman en Tros Radar – dat de IGZ inmiddels minder gedogend optreedt en meer inzet op handhavingsinstrumenten (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2012: 8) (zie ook tabel 2.2):

“de IGZ heeft vaker verscherpt toezicht ingesteld (zo’n 18 keer bij instellingen in de langdurige zorg sinds het Regeer- en Gedoogakkoord), gebruikgemaakt van de nieuwe bevoegdheid om boetes op te leggen zodra dat mogelijk was, veel vaker praktijken gesloten (zoals operatiekamers, tandartspraktijken, huisartsenpost) en beroepsbeoefenaren bij disfunctioneren het uitvoeren van hun werk laten opschorten”.⁶

Tabel 2.2 Toegenomen gebruik van sanctie-instrumenten door de IGZ

Instrument	2008	2009	2010	2011
Advies aanwijzing Kwaliteitswet zorginstellingen	2	4	3	54
Bevel	4	4	6	19
Aanwijzing Wet klachtrecht cliënten zorgsector	1	0	1	3
Verscherpt toezicht	6	13	11	27
Tuchtzaken	6	18	12	12
Bestuurlijke boete (en waarschuwingen)	12	12	9 (3)	23 (34)

Bron: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, Toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ, 17 januari 2012, p. 8

Ook bij andere toezichthouders is er politieke druk op de aard en omvang van de sanctionering. Zo heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) mede onder druk van de bezuinigingen het accent verschoven van het adviseren van organisaties en het afhandelen van klachten naar het vervolgen van privacyschenders en het gebruikmaken van nieuwe handhavende bevoegdheden, zoals de

bestuurlijke boete. Ook markttoezichthouders als de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) zijn door kabinetsbeleid gestimuleerd meer en hogere boetes op te leggen om het afschrikwekkend effect te vergroten en bezuinigingstaakstellingen in te vullen (Baarsma 2013).⁷

De focus op handhaving heeft de aandacht gevestigd op de verschillen in sanctionerende bevoegdheden tussen toezichthouders. Inmiddels hebben fusies van toezichthouders wel geleid tot uniformering van bevoegdheden, zoals bij de ACM. In verschillende sectoren en ook op Europees niveau is voorts discussie over de vraag of er niet meer strafrechtelijke sancties moeten komen voor falende bestuurders en interne toezichthouders, bijvoorbeeld bij banken en grote ondernemingen. Ook de gronden om interne toezichthouders van woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen hoofdelijk aansprakelijk te stellen, worden verruimd van financieel wanbeheer naar onbehoorlijke taakvervulling (zie bijvoorbeeld Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013).

Bij de trend naar meer handhaving en sanctionerend toezicht zijn kritische kanttekeningen te plaatsen. Repressief optreden van de toezichthouder leidt in het algemeen tot een afstandelijkere relatie met het veld. Dat kan een negatieve invloed hebben op het draagvlak voor de wet- en regelgeving of het toezicht zelf en in het verlengde daarvan mogelijk ook op de mate van naleving. Meer sanctionerend toezicht leidt dikwijls ook tot (verdere) juridisering van de toezichtrelatie (Daalder 2012). Het gebruik van meer en zwaardere bevoegdheden door toezichthouders stelt daarom hoge eisen aan het gebruik ervan. De focus op handhaving heeft als keerzijde dat organisaties zich juridisch gaan wapenen om het oordeel en de bijbehorende sancties van de toezichthouder aan te vechten. Sommige ziekenhuizen schakelen direct de juridische afdeling in op het moment dat de inspectie een bezoek aankondigt. Ook in het mededingingstoezicht is sprake van juridisering, waardoor de toezichthouder veel tijd kwijt is aan het voorkomen en voorbereiden van rechtszaken. Het risico is dat toezichthouders op *safe* gaan spelen en alleen nog maar eenvoudige zaken aanpakken, zodat de kans klein is dat zij voor de rechter bakzeil halen.

Of meer handhavende bevoegdheden en strenger optreden daadwerkelijk effectiever zijn, is ook maar beperkt onderwerp van onderzoek geweest. De ervaring van de AFM is dat boetes niet altijd het meest effectief zijn, vandaar ook dat sinds 2009 het aantal sancties van de AFM juist is gehalveerd en het aantal informele acties is verdrievoudigd (Trappenburg 2012). Internationaal empirisch (gedragswetenschappelijk) onderzoek laat zien dat de relatie tussen sanctionerende handhaving (*deterrence*) en naleving (*compliance*) op zijn minst complex is (Huisman en Beukelman 2007).

2.4.2 RISICOGERICHT EN SELECTIEF TOEZICHT

Het idee achter risicogericht toezicht is dat de toezichthouder niet meer bij alle onder toezicht staande organisaties controleert, maar alleen kijkt naar een selectie daarvan op basis van risicoanalyse en risicoprofielen. Het toezicht wordt intensiever daar waar de risico's groter zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat organisaties die goed presteren minder vaak toezichthouders over de vloer krijgen. Risicogericht toezicht gaat dus vaak samen met selectief toezicht: een toezichthouder kan achterhalen waar de grote risico's zitten, zodat de toezichtcapaciteit gerichter kan worden ingezet. Zo heeft de Inspectie van het Onderwijs berekend dat ze door de invoering van risicogericht toezicht met meer effect haar toezicht uitoefent, met gemiddeld 7,5 procent minder personeel. Voor de scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn daarmee ook de lasten van het toezicht gemiddeld gedaald met ruim 46 procent (Inspectie van het Onderwijs 2010: 5).

Vrijwel alle toezichthouders doen inmiddels aan (een vorm van) risicogericht toezicht. De praktische invulling daarvan verschilt sterk. Dat heeft vooral te maken met de interpretatie en operationalisering van het begrip risico. Gaat het om maatschappelijke risico's (zoals onveiligheid, slecht onderwijs, slechte zorg, financiële instabiliteit, gebrekkige marktwerking), risico's op niet-naleving van wet- en regelgeving, afbreukrisico's voor het politiek verantwoordelijke bestuur of juridische risico's (aansprakelijkheidstelling bij falend bestuur of toezicht)? Niet al die risico's zijn eenvoudig en eenduidig te bepalen. De vraag is dus welke rol al die verschillende soorten risico's (kunnen) spelen in de risicoanalyse. De risicobeoordeling wisselt ook per kabinet. Zo moest de Inspectie van het Onderwijs zich onder de kabinetten Balkenende vooral richten op zwakke tot zeer zwakke scholen, maar moet ze onder het kabinet Rutte II ook een oordeel geven over scholen in de categorieën 'goed' en 'excellent'.⁸

Risicobeoordeling

Risicogericht toezicht kan betekenen dat de toezichthouder minder bedrijven bezoekt en meer bezig is met het verzamelen van informatie op grond waarvan risico's worden blootgelegd. Veel toezichthouders hebben inmiddels gespecialiseerde afdelingen voor risico-analyse en -beoordeling, zoals het Bureau Risicobeoordeling van de NVWA, dat onder meer de risico's van stoffen die in voedingsmiddelen voorkomen onderzoekt. Voorheen controleerden inspecteurs vaak overal evenveel en was de risico-inschatting gebaseerd op de intuïtie van de individuele inspecteur. Het rijksinspectiebrede project *Programmatisch handhaven* brengt via een matrix de risico's in kaart en combineert deze risico's tot een getal (kans op voorkomen x impact) om op basis daarvan prioriteiten te stellen. Dit maakt het mogelijk om op meer objectieve en consistente wijze risicogebaseerde controles uit te voeren.

Afhankelijk van het risicoprofiel van de onder toezicht gestelde organisaties kan de toezichthouder kiezen voor verschillende benaderingen. Veel toezichthouders hanteren inmiddels een soort driedeling in onder toezicht gestelden. Ten eerste de ‘koplopers’ of normgetrouwen, bij wie ze het risico op niet-naleving laag inschatten en met wie ze afspraken maken (convenantenaanpak, gecertificeerde kwaliteitssystemen). Ten tweede een welwillende middencategorie die omhoog getild moet worden met een combinatie van dienstverlening (advies en voorlichting) en sanctionering. En tot slot de ‘achterblijvers’ die onder de norm presteren, zich niet aan de regels houden en vooral gecorrigeerd of zelfs bestraft moeten worden. Zo heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een gedifferentieerde doelgroepenbenadering ontwikkeld: “Wij richten onze energie de komende jaren vooral op de verdere ontwikkeling van risicogestuurd toezicht: convenanten als het kan en aanpakken als het moet. De ‘tussengroep’ willen wij door een combinatie van dienstverlening (voorlichting) en ‘bestrafen’ naar een hoger nalevingsniveau brengen.”⁹ (N.B. de ILT definieert risico dus primair als het risico op niet-naleving).

Een belangrijke vraag is hoe de toezichthouder kan achterhalen welke onder toezicht gestelden in welke risicogroepen vallen. Cruciaal is dat de toezichthouder over de juiste informatie beschikt en tijdig signalen oppakt als er iets verandert in het risicoprofiel. Ook goed presterende organisaties kunnen afglijden bij veranderende omstandigheden, zoals financiële krapte, personele wisselingen of veranderend consumentengedrag. Risicogericht toezicht is inmiddels staande praktijk bij de meeste toezichthouders.

Er zijn ook nadelen en beperkingen verbonden aan risicogericht toezicht. Door meer capaciteit in te zetten op de risicobeoordeling aan de hand van beschikbare informatie en minder bedrijven en organisaties fysiek te bezoeken, kan toezicht verworden tot een papieren exercitie. Als toezichthouders alleen nog maar bij de organisaties met grote risico’s en problemen gaan kijken, verliezen ze bovendien het bredere overzicht over het gehele veld. De goede voorbeelden, kansen voor verbetering en nieuwe veelbelovende ontwikkelingen raken uit beeld als toezichthouders alleen maar gericht zijn op problemen, risico’s en achterblijvers (WRR 2006).

Ook kunnen de gemiddeld presterende organisaties risicogericht toezicht als verwaarlozing ervaren en zich mogelijk minder geprikkeld voelen om zichzelf te verbeteren. Daarnaast blijkt de gepercipieerde pakkans ook een factor die naleving beïnvloedt. Zonder de vreemde ogen van de toezichthouder kan de sociale druk verdwijnen om zich aan regels te houden, vooral als de intrinsieke motivatie bij een bedrijf niet al te hoog is (Huisman en Beukelman 2007). Dergelijke kritiek op het risicogerichte toezicht van de Inspectie van het Onderwijs heeft er onder druk van de Tweede Kamer toe geleid dat deze inspectie hoe dan ook elke vier jaar alle

basisscholen moet bezoeken. Als de inspectie alleen de zwakke scholen bezoekt, verliest zij het overzicht over de staat van de sector als geheel (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2012: 13).¹⁰

2.4.3 SYSTEEMGERICHT EN METATOEZICHT

Toezichthouders schenken steeds meer aandacht aan systeemtoezicht of systeemgericht toezicht; toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van kwaliteits- en veiligheidssystemen bij organisaties worden vastgesteld (Helderman en Honingh 2009). Deze vorm van toezicht gaat uit van het idee dat organisaties *zelf* hun kwaliteit bewaken en dat de toezichthouder alleen beoordeelt of de systemen op orde zijn. In de afgelopen decennia heeft het systeemtoezicht een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Als voorbeeld dienen de geavanceerde veiligheids- en kwaliteitssystemen van ondernemingen die risicovolle activiteiten ontplooiën, zoals vliegtuigmaatschappijen, olieraffinaderijen en ziekenhuizen. In deze sectoren is het ook eigenbelang om veilig te werken en de zichtbaarheid van de gevolgen van het handelen van de werknemers is groot. Dat bevordert de motivatie om continu te werken aan kwaliteit en veiligheid. Zo is een gezagvoerend piloot juridisch verantwoordelijk voor fouten, brengt hij zijn eigen leven in gevaar met onveilig gedrag en zijn de gevolgen van zijn optreden meestal direct zichtbaar. Professionals zijn verplicht om zich aan de voorschriften van de systemen te houden (zo melden bordjes op locaties van Shell: ‘je werkt hier veilig of je werkt hier niet’), maar zij worden ook geacht beredeneerd daarvan af te wijken als de situatie daar om vraagt.¹¹

Het voordeel van systeemgericht toezicht is dat de verantwoordelijkheid voor naleving en kwaliteit meer bij de organisaties en bedrijven zelf komt te liggen. Naarmate interne systemen van grote bedrijven beter werken en een toezichthouder ook toegang heeft tot die systemen om de kwaliteit te kunnen controleren, verwachten sommige toezichthouders zich meer te kunnen beperken tot een vorm van metatoezicht. Maar een dergelijke meer terughoudende vorm van toezicht betekent niet per se minder werk of lagere kosten. Een toezichthouder moet veel kennis hebben van de systemen en van de betreffende organisaties om te kunnen beoordelen of bijsturing nodig is. Bovendien blijven *reality checks* door deskundige inspecteurs op de werkvloer nodig om te voorkomen dat de ‘papieren werkelijkheid’ van de systemen uit de pas gaat lopen met de echte werkelijkheid. Hoe goed een systeem ook is, elk systeem heeft baat bij permanente aanpassing op basis van praktijkervaring, ook om te zorgen dat mensen zich bewust blijven van risico’s. Entropie of systeemosie wordt vaak pas zichtbaar nadat er dingen zijn misgegaan (Mertens 2011: 101-105).

Er zijn dan ook kritische geluiden te horen over de meerwaarde van systeemgericht toezicht. Zo zijn in een aantal sectoren de condities voor systeemgericht

toezicht niet in voldoende mate aanwezig, zoals de motivatie tot zelfregulering (Helderman en Honingh 2009). Ale en Mertens (2012) zijn kritisch over systemen als aangrijpingspunt van toezicht in chemische bedrijven met risico's op zware ongevallen. Een 'veiligheidsmanagementsysteem' (VMS) is hun ogen veeleer een communicatiehulpmiddel, zowel binnen de organisatie als tussen de organisatie en de omgeving. Het al dan niet hebben van een dergelijk systeem is op zichzelf echter geen indicatie voor de veiligheid van een onderneming. Het risico is immers aanwezig dat een VMS een papieren werkelijkheid is. Eigen fysieke waarneming van de 'bouten en moeren' door een inspectie blijft noodzakelijk. Een toezichthouder moet zelf kunnen vaststellen hoe 'de toestand' is, hij moet geen genoegen nemen met een document of mededeling daarover van de onder toezicht gestelde. Systeemtoezicht vraagt van de toezichthouder dus ook een hoge mate van (dure) deskundigheid. Toezicht zonder deskundigheid is overlast, deskundig toezicht is dat nooit, aldus Ale en Mertens (2012: 51).

Ook op het gebied van voedselveiligheid is er een verschuiving gaande van toezicht op producten naar toezicht op het productieproces en op de door bedrijven gebruikte controlesystemen. De NVWA laat daarbij het primaire toezicht door interne en private toezichthouders uitvoeren en houdt dan zelf systeemtoezicht en 'tweedelijns toezicht'. Deze vorm van metatoezicht stuit wel op de grenzen van Europese regelgeving. Zo heeft het Europese Food and Veterinary Office Nederland op de vingers getikt, omdat certificering van producten van dierlijke oorsprong is gebaseerd op systeemverificatie in plaats van op inspectie van fysieke producten (Havinga en Van Waarden 2013).

2.4.4 PRIVAAT TOEZICHT (CERTIFICERING EN ACCREDITATIE)

Zowel in het risicogerichte als systeemgerichte toezicht kijken toezichthouders in toenemende mate naar de certificering van systemen, processen, personen en producten. *Certificering* is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen (Ministerie van Economische Zaken 2003: 34). Het verschil met een keurmerk is dat iedereen keurmerken kan toekennen, terwijl een certificaat wordt verstrekt door een onafhankelijke derde. Bij wettelijke certificeringsregelingen wijst de overheid instellingen aan die verantwoordelijk zijn voor het opstellen en beheren van certificatieschema's op basis van wettelijke eisen. *Accreditatie* is het geheel van activiteiten op grond waarvan een gezaghebbend lichaam vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat een instelling of persoon competent is om bepaalde taken uit te voeren.

Het achterliggende idee is dat met privaat toezicht de effectiviteit toeneemt, omdat het de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid en kwaliteitsbewaking verplaatst naar marktpartijen of semipublieke dienstverleners, waardoor de acceptatie en naleving van regels groter zal zijn. De efficiëntie zou ook toenemen, omdat de kosten voor dit toezicht voor rekening komen van de onder toezicht gestelden. Een illustratie van dit beleid was de aankondiging van de zogenaamde ‘inspectievakantie’ in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I (2010: 12): bij deugdelijke zelfregulering (certificering) moest met minder inspectieonderzoeken per bedrijf worden volstaan. Twee jaar na invoering telde de Raad voor Accreditatie echter nog maar vier voorbeelden van een ingevoerde inspectievakantie.¹²

Toezichthouders hebben wisselende ervaringen met certificering en accreditatie. In marktsectoren is het een essentieel onderdeel van kwaliteitssystemen, maar wanneer publieke belangen en wettelijke taken in het geding zijn, zijn toezichthouders terughoudend om te zeer te vertrouwen op certificering (Bokhorst 2011). Veel toezichthouders vragen zich af of certificering daadwerkelijk leidt tot voldoende veiligheid en kwaliteit. Certificeringsinstellingen hanteren doorgaans gedetailleerde toetsingskaders, maar toetsen in de regel niet aan bredere publieke belangen. De certificeerders hebben vaak ook een hybride karakter, waarbij ze publieke taken met commerciële activiteiten combineren. Deze certificeerders zien zichzelf meer als zakelijke en commerciële dienstverleners dan als toezichthouders namens de overheid. Inspecties hebben beperkte sanctie-instrumenten om certificeringsinstellingen bij te sturen (alleen schorsing, geen bestuurlijke boetes). Bij hen heerst de nodige scepsis over privaat toezicht en certificering.

Certificaten zijn nuttig als hulpmiddel, maar een kritische houding ten opzichte van certificaten door toezichthouders is gerechtvaardigd (Bokhorst 2011). De verwachte opbrengsten van certificering blijken niet altijd realistisch. Het deels vervangen van inspectietoezicht door meer certificering kan de overheid besparingen opleveren. De kosten voor bedrijven en instellingen nemen dan wel toe. Dat hoeft overigens niet bezwaarlijk te zijn, zeker niet wanneer een sector zelf ook baat heeft bij goed toezicht.

Het is – nog – onduidelijk hoe effectief en efficiënt dit publiek-private stelsel als geheel is. Grootschalig gebruik van certificering binnen het nalevingstoezicht kan op gespannen voet komen te staan met het uitgangspunt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat de overheid primair verantwoordelijk is voor nalevingstoezicht. Certificering mag er dus niet voor in de plaats komen. De publieke toezichthouder blijft voor de Awb eindverantwoordelijk voor het nalevingstoezicht. Dit uitgangspunt is ook verwoord in het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificering en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Ministerie van Economische Zaken 2003).¹³

2.4.5 HORIZONTALERE BENADERINGEN

Vanuit de politieke en maatschappelijke wens om een groter beroep te doen op maatschappelijke zelfregulering en om in te spelen op meer horizontale verhoudingen in de samenleving (bijv. Coalitieakkoord kabinet Balkenende IV 2007; Commissie Regeldruk Bedrijven 2007; WRR 2002), is in verschillende domeinen een ‘vertrouwensbenadering’ voor het toezicht uitgewerkt. Dit gebeurt dan onder titels als *high trust*, *high penalty*, ‘horizontaal toezicht’, of ‘vertrouwen tenzij’. Naast de ‘nieuwe strengheid’ van meer sanctionerend toezicht lijkt er tegelijkertijd ook sprake van een ‘nieuwe rekkelijkheid’.

‘High trust, high penalty’ principe

Markttoezichthouders, zoals de NMA, de OPTA en de Consumentenautoriteit, maar ook inspecties als de IGZ combineren de vertrouwensbenadering met een sanctionerende benadering onder het motto *high trust, high penalty* (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 2011; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2012). Vooraf dienen bedrijven en instellingen zoveel mogelijk vertrouwen, vrijheid en ruimte te krijgen om regels na te leven, maar wie nadien dat vertrouwen blijkt te hebben beschaamd, moet door de overheid stevig aangepakt worden. De *high penalty* kan dan bovendien goed uitpakken voor de schatkist in de vorm van hogere boeteopbrengsten.

In de praktijk blijkt deze vertrouwensbenadering niet zo eenvoudig vorm te geven. Toezichthouders mogen volgens velen niet te goed van vertrouwen zijn, want dan gaan ze wellicht overtredingen over het hoofd zien. Als ze te wantrouwend zijn verdwijnen de voordelen van de vertrouwensbenadering, zoals minder administratieve lasten en lagere kosten. Uit een evaluatie van de OPTA blijkt dat alle marktpartijen kritisch staan tegenover de toepassing van *high trust* als toezichtstrategie: “Afhankelijk van de (positie van de) marktpartij die door de onderzoekers is geraadpleegd vinden zij dat OPTA of te goed van vertrouwen is of te wantrouwend” (Ministerie van Economische Zaken (2009: 5).

‘Horizontaal toezicht’ en ‘Vertrouwen tenzij’

De Belastingdienst is in 2005 begonnen met wat zij ‘horizontaal toezicht’ noemt, waarbij het wederzijds vertrouwen tussen belastingplichtige en de Belastingdienst centraal staat en vooraf afspraken worden vastgelegd over de naleving en handhaving van de belastingplicht. Het afsluiten van convenanten begon als succesvolle praktijk bij grote bedrijven, maar in 2013 nemen ook 90.000 ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf deel aan een horizontaal convenant via hun fiscale dienstverleners (Ministerie van Financiën 2013). De Belastingdienst liep voorop in het op grote schaal afsluiten van convenanten met belastingplichtigen, maar inmiddels is die praktijk overgenomen door andere toezichthouders en buitenlandse belastingdiensten.

Vanuit een op vertrouwen gebaseerde visie op toezicht streven toezichthouders als de ILT, de Inspectie SZW en de NVWA naar samenwerking met bonafide bedrijven en bedrijfstakingen die een vorm van zelfregulering hanteren. Deze inspecties hebben gekozen voor een verschuiving van klassiek repressief toezicht naar dienstverlening, communicatie en metatoezicht. ‘Koplopers’ die aan de hand van verantwoordingsinformatie en (gecertificeerde) kwaliteitssystemen kunnen laten zien dat ze regels en kwaliteitseisen goed naleven, kunnen met deze toezichthouders afspraken maken in de vorm van convenanten. De ILT en NVWA sluiten ook gezamenlijk convenanten af, zoals met Intertoys Holland B.V. over productveiligheid, transport en milieu.

Het succes van convenanten varieert per sector en hangt ook af van de mix van beleidsinstrumenten waarbinnen convenanten een rol spelen. Uit sommige evaluaties blijkt dat convenanten een succes zijn. Zo is het ziekteverzuim in sectoren met een arboconvenant tussen 1999 en 2005 gedaald met 28 procent tegenover een daling van 11 procent in sectoren zonder convenant. De extra daling zou die sectoren 450 miljoen euro per jaar schelen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007). Inmiddels constateert de Inspectie SZW in het jaarverslag over 2011 een daling in de naleving van de arboconvenanten (Inspectie SZW 2011). In andere sectoren is er meer discussie over en kritiek op de werkzaamheid van convenanten. Bressers, De Bruijn en Lulofs (2004) oordelen positief over milieuconvenanten in Nederland. Wel blijkt dat convenanten voor hun effectiviteit vaak afhankelijk zijn van andere instrumenten waarmee druk is uit te oefenen. Overleg alleen is niet voldoende, het gaat om de juiste mix van overleg en druk uitoefenen.

Horizontaal toezicht van de Belastingdienst geëvalueerd

In 2012 concludeerde de Commissie Stevens dat de Belastingdienst terecht de cultuuromslag heeft gemaakt naar horizontaal toezicht, maar dat de dienst te lang in de ‘intuïtieve fase’ is blijven hangen, waarbij het concept ‘horizontaal toezicht’ als geloof door de leiding is verkondigd (Commissie Stevens 2012). De Belastingdienst is volgens de commissie te laat en onvoldoende overgestapt naar de fase van rationalisatie, waarbij de voor- en nadelen en de voorwaarden waaronder horizontaal toezicht werkt concreet in kaart worden gebracht. Op basis van een enquête onder 3500 medewerkers (60 procent respons) constateerde de commissie dat de cultuuromslag te veel losgezongen is geraakt van de werkvloer, omdat de eigen medewerkers onvoldoende in het proces zijn meegenomen. Medewerkers kunnen het concept daardoor ook niet altijd goed naar buiten toe uitleggen.

Horizontale vormen van toezicht hebben als risico dat de toezichthouder zich laat inpakken door de onder toezicht gestelden (*regulatory capture*), omdat toezicht in een horizontale relatie meer gericht is op samenwerking en vertrouwen. Horizontaal en verticaal toezicht moeten daarom volgens de commissie meer in balans gebracht worden, ook in de beeldvorming naar buiten toe. De Belastingdienst moet steekproeven op betrouwbaarheid blijven doen om mensen het gevoel te

geven dat de wet wordt gehandhaafd. Vertrouwen moet gerechtvaardigd zijn en niet ontaarden in lichtvaardig vertrouwen. Het is opvallend dat de Belastingdienst tot het moment van de evaluatie geen enkel covenant had ingetrokken. Convenanten zijn wel opgezegd door teleurgestelde ‘klienten’ die de lasten van het toezicht niet zagen dalen. Om empirisch te achterhalen wat het effect van horizontaal toezicht is, zou meer onderzoek gedaan moeten worden. In reactie op de evaluatie geeft de minister van Financiën aan dat de Belastingdienst het evenwicht tussen horizontaal en verticaal toezicht meer zal gaan bewaken (Ministerie van Financiën 2013).¹⁴

Het bepalen van de juiste balans tussen toezicht en vertrouwen of tussen horizontaal en verticaal toezicht, vraagt om goed onderzoek. Lang niet iedereen is overtuigd van de meerwaarde van horizontaal toezicht of een vertrouwensbenadering in het toezicht.¹⁵ Maatschappelijke organisaties zoals de vakbeweging en de Consumentenbond hebben kritiek geuit op de nieuwe rekkelijkheid in het toezicht en de terugloop van de inspectiefrequentie bij de Inspectie SZW en de NVWA als gevolg van bezuinigingen (FNV 2011; Consumentenbond 2013). Volgens de vakbeweging krijgt een bedrijf in Nederland gemiddeld één keer in de zesentwintig jaar bezoek van een arbeidsinspecteur. In Nederland is er slechts één inspecteur op dertigduizend werknemers, terwijl de internationale norm één op tienduizend is. Daarmee maakt de Nederlandse overheid zich volgens FNV, CNV en MHP schuldig aan schending van verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).¹⁶

2.4.6 NOEMEN, ROEMEN EN VERDOEMEN

Naast versterking van het sanctionerend toezicht door het verzwaren van de sancties, werken toezichthouders aan alternatieve vormen van sanctionering. Zo’n alternatief is noemen, roemen en verdoemen. De toezichthouder kan informatie over risico’s, prestaties of nalevingsgedrag gebruiken om op basis daarvan bezoeken te plannen, een oordeel te vellen en mogelijk te interveniëren. De toezichthouder kan er echter ook voor kiezen om die informatie openbaar te maken, zodat burgers zelf een oordeel kunnen vellen en hun keuzegedrag daarop aanpassen. Steeds vaker verschijnen ranglijsten waaruit de burger zelf kan aflezen wie de koplopers, middenmoters en achterblijvers zijn.

Het dagblad *Trouw* dwong via een rechterlijke WOB-procedure de Inspectie van het Onderwijs tot het openbaar maken van prestatiegegevens van scholen (Dijkstra et al. 2001: 177). Inmiddels heeft de inspectie een actief openbaarmakingsbeleid voor het inspectie-oordeel over scholen en publiceert zij bijvoorbeeld ook de namen van gemeenten die wel en niet voldoen aan wettelijke toezichtstaken in het kader van de kinderopvang.¹⁷ Een ander voorbeeld is het in 2013 geïntroduceerde predicaat ‘excellente school’ om scholen uit te dagen tot topprestaties. De bedoeling is dat de Inspectie van het Onderwijs deze eretitel jaarlijks gaat toekennen aan

de 50 beste scholen. De Onderwijsraad is van mening dat deze inspectie zich nog meer kan inzetten voor kwaliteitsbevordering door scholen met elkaar te vergelijken en ze feedback te geven (Onderwijsraad 2013: 26).

Het openbaar maken van risico-indicatoren, prestatie-informatie of andere bevindingen van het toezicht voorziet in een informatiebehoefte bij burgers, maar veel organisaties beschouwen het als een ingrijpende interventie. Noemen, roemen en veroemen kunnen grote gevolgen hebben voor het voortbestaan van organisaties en de arbeidsvreugde van de medewerkers. Zeker in een competitieve omgeving waarbij burgers en consumenten hun keuzegedrag bepalen aan de hand van publieke risico- en prestatie-informatie zijn organisaties erg gevoelig voor reputatiewinst en -verlies. Sommige bedrijven betalen liever een boete dan dat ze publiekelijk reputatieverlies leiden waarvan de schade vele malen groter is dan het boetebedrag. Uit openbaarmaking van gegevens kan bovendien een onjuist, eenzijdig of inmiddels achterhaald beeld opdoemen, dat vervolgens buitenproportionele effecten kan hebben op de instroom van nieuwe patiënten, leerlingen of cliënten (Van Erp en Mein 2013: 52).

Een voordeel van openbaarmaking van gegevens is dat de toezichthouder zelf niet hoeft te interveniëren en dat burgers keuzes kunnen maken. De toezichthouder moet vooral zorgen dat de informatie betrouwbaar, actueel en niet eenzijdig is, en geen vertekend beeld oplevert. Dat is nog niet zo eenvoudig. De verstrekende gevolgen van het openbaar maken van informatie dwingen de publicerende toezichthouder tot extra zorgvuldigheid en dat kost tijd en menskracht. Openbaarmaking is ook voor de toezichthouder niet zonder risico's, want bij ten onrechte geschade reputaties kan een schadevergoeding dreigen of kan de toezichthouder zelf reputatieschade oplopen. Openbaarmaking van gegevens is dan ook aan allerlei (wettelijke) voorwaarden gebonden.

Toch heeft de wetgever hooggespannen verwachtingen van de inzet van dit instrument door toezichthouders. Zo staat in de toelichting bij een nieuwe regeling voor openbaarmaking van gegevens in de domeinen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg dat het doel niet alleen het vergroten van de transparantie is, maar ook het vergroten van vertrouwen en naleving:

“Doordat burgers en bedrijven beter geïnformeerd raken over het functioneren van de toezichthouders en over het functioneren van bedrijven, instellingen en beroepsbeoefenaren, zal het vertrouwen in de overheid kunnen toenemen en dat zal het nalevingsniveau van wet- en regelgeving verhogen.”¹⁸

Uit onderzoek van Van Erp (2011) in het domein van de AFM blijkt dat openbaarmaking niet voor alle beoogde doelen een geschikt instrument is en dat noemen en roemen niet altijd goed werkt. Uit een enquête onder zorgprofessionals blijkt dat de meeste respondenten openbaarmaking van inspectie-oordelen een goed instrument vinden voor het informeren van cliënten en het bieden van transparantie over de werkwijze van de IGZ (Van Erp en Mein 2013). Veel minder steun is er voor openbaarmaking als handhavinginstrument. Transparantie werkt wel als prikkel tot naleving, maar het vertrouwen in zorginstellingen wordt er veeleer kleiner dan groter door. Negatieve boodschappen klinken bij publiek en media verder en langer door dan positieve boodschappen.

Als overtreding van de norm eerder regel dan uitzondering is, kan openbaarmaking het beeld bevestigen dat in een bepaalde sector de sociale normen niet overeenstemmen met de wettelijke normen en onder toezicht gestelden sterken in hun normafwijkende gedrag. Meer transparantie legt niet alleen het functioneren van organisaties bloot, maar ook dat van de toezichthouder zelf. Als er veel normovertredingen zijn of als de toezichthouder alleen de kleine zaken aanpakt, zal de vraag naar voren komen of het toezicht wel adequaat is. Openbaarmaking kan zich dus ook tegen de toezichthouder keren (Van Twist et al. 2013). Uit onderzoek blijkt overigens dat transparantie wel kan leiden tot behoud van vertrouwen bij burgers met een positief beeld van de overheid als de informatie niet negatief is.¹⁹

2.4.7 BURGERTOEZICHT

Overheidstoezicht wordt steeds vaker uitgeoefend samen met burgers of vanuit het belevingsperspectief van burgers, bijvoorbeeld door de inzet van lekeninspecteurs en *mystery clients*, via consumentenprogramma's, via websites of via noemen, roemen en verdoemen. Toezichthouders kunnen burgers betrekken bij het bepalen van hun prioriteiten en bij de uitvoering van toezicht in de fase van informatieverzameling. Burgers kunnen dienen als 'ogen en oren' van de toezichthouder, omdat zij misstanden kunnen melden en aan de kaak kunnen stellen. Zo heeft de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) in 2010 332 signalen van onder anderen consumenten nader onderzocht en in 2009 419. De meeste signalen gingen over tarieven en prestaties van zorgaanbieders, mogelijk misbruik van een machtspositie door zorgverzekeraars en het verstrekken van onjuiste, onvolledige, onduidelijke en/of misleidende informatie door zorgverzekeraars en zorgkantoren (NZA 2011: 7).

Care Quality Commission in Engeland

De Engelse toezichthouder voor kwaliteit van de gezondheidszorg, de Care Quality Commission, is actief met het inzetten van burgers. Ervaringsdeskundigen (patiënten, maar ook mantelzorgers)

worden zeer actief betrokken bij de toezichtspraktijk. Onder de titel ‘experts by experience’ maken lekenadviseurs deel uit van de inspectieteams. De commissie heeft zich daarnaast ook verplicht minstens één ervaringsdeskundige in het bestuur op te nemen. Bovendien maakt de inspectie gebruik van panels die hun mening geven over specifieke onderwerpen in de zorg en het beleid dat de commissie ten aanzien van deze onderwerpen ontwikkelt, zoals kwaliteitsnormen. Een van deze panels bestaat bijvoorbeeld uit mensen die gedwongen zijn opgenomen in een psychiatrische instelling, of dat in het verleden zijn geweest (CQC 2009).

2.5 ONTOEREIKENDE KENNIS OVER DE EFFECTIVITEIT VAN TOEZICHT

2.5.1 BEPERKT INZICHT IN DOORWERKING VAN INNOVATIES OP DE WERKVLOER

In hun meerjarenbeleidsplannen en jaarplannen kondigen toezichthouders regelmatig innovaties in de uitoefening van hun toezicht aan. Het is echter de vraag in hoeverre die innovaties doorklinken in het werk van de individuele toezichthouder ‘op de werkvloer’. Mascini en Van Wijk (2009: 25) constateren dat de periode waarin controleurs van de VWA waren aangesteld van invloed is op hun stijl van toezicht houden. Controleurs die aangesteld waren in een periode dat zij ruime verantwoordelijkheid kregen voor een eigen rayon waren het meest overredend in hun toezichtstijl, terwijl controleurs die bij hun indiensttreding moesten werken aan de hand van een checklist waarbij elke overtreding moest worden gesanctioneerd, het meest bestraffend waren in hun optreden. Het beleid van de organisatie op het moment van indiensttreding blijkt een blijvende invloed te hebben op de stijl van de controleur, ook al wijzigt daarna het beleid van de organisatie. Inspecteurs die na de incidenten in Enschede en Volendam de VWA binnenkwamen, zijn meer geneigd tot ‘checklisttoezicht’ en gefocust op handhaving. Ook bij de IGZ blijken het oordeel en het optreden van de inspecteurs persoonsafhankelijk. De verschillen in beoordeling door inspecteurs zijn aanzienlijk, waardoor onder toezicht gestelden niet altijd begrijpen op basis van welke criteria een inspecteur tot zijn oordeel komt (Tuijn et al. 2009).

In het verleden was de persoonlijke inkleuring van toezicht door individuele inspecteurs van groot belang. Tegenwoordig is de werkwijze van toezichthouders meer gedisciplineerd door de organisatie, maar nog steeds beschikken zij over discretionaire ruimte en individuele stijlen van toezicht die niet altijd corresponderen met de algemeen afgesproken stijl.²⁰ Wat deze ‘contactambtenaren’ doen kan in zekere zin worden omschreven als het uitoefenen van leiderschap. Hoewel zij zich op lagere niveaus van de organisatiehiërarchie bevinden en meestal geen leiding geven aan ‘ondergeschikten’, beschikken zij – net als hun tegenhangers aan de top van de organisatie – over een zekere mate van beleidsvrijheid in complexe

omgevingen en hebben hun beslissingen belangrijke consequenties voor degenen die onder toezicht staan. Zoals hun organisaties deel uitmaken van complexe netwerken, zo opereren zij ook in een web van invloeden die bepalend zijn voor wat zij doen en hoe zij dat doen (Vinzant en Crothers 1998: 11). Een belangrijke les die ook andere toezichthouders van de Commissie Stevens (2012) kunnen leren, is dat voor de doorwerking van innovaties aansluiting nodig is tussen de ‘kleine leiders’ aan de frontlijn, op het niveau van de werkvloer, en de leidinggevende toezichthouders aan de top van inspecties en marktautoriteiten (Mertens 2011: 128-140; Mertens en Spaninks 2013).

2.5.2 BEPERKTE EFFECTMETING VAN TOEZICHTINTERVENTIES

Een belangrijke vraag is ook hoe effectief de verschillende vormen van toezicht zijn. Het inzicht in de effectiviteit van zowel ‘klassieke’ als ‘innovatieve’ vormen van toezicht is echter beperkt. Welke interventies werken nu werkelijk? (Uitermark et al. 2012). Een deel van het effectiviteitsonderzoek levert geen inzicht op, omdat het methodologisch niet aan de maat is. Veel onderzoek in opdracht van toezichthouders zelf wordt bovendien niet of nauwelijks openbaar gemaakt. Zo heeft een toezichthouder interessant quasi-experimenteel onderzoek gedaan om de hygiëne bij Chinese restaurants te verbeteren. Daaruit blijkt hoe zeer contextfactoren en kenmerken van de doelgroep bepalend zijn voor de effectiviteit van interventies. De restauranthouders zagen boetes meer als het betalen van een aflat, waardoor het opleggen van boetes geen invloed had op het nalevingsniveau. Vandaar dat de toezichthouder zijn aanpak over een andere boeg gooide met een voorlichtingstraject in het Chinees door een topkok als rolmodel. De naleving steeg significant ten opzichte van de controlegroep. Helaas was dit onderzoek eenmalig, is deze aanpak niet voortgezet en is het onderzoek ook niet gepubliceerd.²¹

Ayres en Braithwaite (1992) hebben de interventies van toezichthouders gerangschikt in een piramidale structuur. Deze is door Winter (2010) (vrij) vertaald in figuur 2.2.

Kernidee is dat de toezichthouder onder aan de piramide begint met milde maatregelen en pas opschaalt naar zwaardere sancties als een lichtere interventie niet werkt (Ayres en Braithwaite 1992: 35). Tot de interventies behoren advies, informele sancties en formele sancties die bestuursrechtelijk of strafrechtelijk van aard kunnen zijn. Voorbeelden van bestuursrechtelijke sancties zijn: last onder dwangsom (de overtreder moet zelf een einde maken aan de overtreding en moet een geldbedrag betalen voor elke periode dat de overtreding voortduurt); bestuursdwang (de overheid maakt een einde aan de overtreding, op kosten van de overtreder); de bestuurlijke boete en eventueel intrekking van een vergunning. Deze piramide werkt als hulpmiddel om te bepalen welk instrument een toezichthouder

Figuur 2.2 De interventiepiramide



Bron: Winter (2010: 9)

het best kan kiezen. Het idee van opschalen werkt vooral wanneer een toezichthouder een langdurige relatie met een organisatie heeft en deze organisatie ook kan leren van haar eerdere gedrag.²²

Het (wetenschappelijk) onderzoek naar de effecten van toezicht is in het ene domein verder ontwikkeld dan in het andere. Soms spelen de toezichthouders zelf een belangrijke rol in de ontwikkeling van effectiviteitsonderzoek. Sommige toezichthouders hebben kennis en kunde rond het onderzoek naar (de effecten van) hun toezicht bijvoorbeeld ondergebracht in eigen kennisafdelingen. De IGZ heeft in samenwerking met diverse onderzoeksinstituten een Academische Werkplaats Toezicht opgericht, en kent een bijzondere leerstoel en een onderzoeksprogramma over effecten van toezicht.²³ Ook in een aantal andere domeinen zijn leerstoelen ingesteld. Verschillende (medewerkers van) toezichthouders publiceren over de resultaten van hun toezicht of specifieke interventies.²⁴

Het onderzoek naar de effecten van markttoezicht (mededingingstoezicht, economische regulering en financieel toezicht) is relatief ver ontwikkeld en internationaal van karakter (cf. Kovacic 2006; Bergman 2008; Don et al. 2008). Verschillende markttoezichthouders proberen de effecten van hun toezicht vast te stellen en verantwoorden zich daarmee publiekelijk.²⁵ De NMA berekent sinds 2002 de *outcome* van haar mededingingstoezicht (Kemp et al. 2010; Kemp et al. 2012).

Daarbij probeert de NMA een inschatting te geven van het bedrag per huishouden dat het mededingingstoezicht oplevert. In 2011 kwam de NMA bijvoorbeeld uit op een bedrag van 36 euro per huishouden. Hoewel de NMA daarbij behoorlijke (methodologische) slagen om de arm houdt (cf. CPB 2012; Van Damme 2012) is het een belangrijke aanzet om opbrengsten van het mededingingstoezicht zichtbaar te maken. Ook externe evaluaties die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar het functioneren van verschillende marktautoriteiten, bieden in meer of mindere mate aanknopingspunten voor inzicht in de opbrengsten van hun toezicht.²⁶

In sommige domeinen spelen de toezichthouders zelf een minder voorname rol bij het in kaart brengen van de effecten en opbrengsten van hun toezicht. Het is lastig om dit verschil te verklaren. Wellicht zijn organisatiegebonden kenmerken van de toezichthouders een verklarende variabele, zoals: omvang en dus kritische massa (mensen en middelen), focus van het toezicht (gericht op handhaving of kwaliteitsborging), historische achtergrond of ontwikkelingsfase, het gemiddelde opleidingsniveau van medewerkers of de professionele attitude ten aanzien van effectevaluatie.²⁷ Aanzetten tot het hanteerbaar maken van effectmeting zijn nog maar mondjesmaat beschikbaar.²⁸ Daar komt bij dat het openbaar maken van effectonderzoek of het extern laten onderzoeken van de effectiviteit soms lastig is door geheimhoudingsverplichtingen, zoals in het financiële toezicht.²⁹

Onderzoek naar de effectiviteit van toezicht is bepaald niet eenvoudig. Het is vaak moeilijk om de experimentele condities te creëren die een gerandomiseerd vergelijkend onderzoek mogelijk maken (Cartwright en Hardie 2012). Lang niet alle effecten zijn te kwantificeren, te meten of in geld uit te drukken. Dat neemt niet weg dat er voor het beoordelen van de effectiviteit van toezicht diverse vormen van onderzoek beschikbaar zijn (zie kader).

Effectiviteit van toezicht: vormen van onderzoek

Als 'hoogste' vorm van bewijsvoering voor effectiviteit geldt in het algemeen de *randomised controlled trial* (RCT). Daarin vergelijkt de onderzoeker onder experimentele condities de effecten van het al dan niet toepassen van een bepaalde interventie. Voor toezichtinterventies zijn dergelijke studies echter niet of nauwelijks verricht. Ook in de toekomst zal het niet gemakkelijk zijn deze onderzoeksvorm toe te passen, hoewel hij bruikbaar is voor de evaluatie van relatief eenvoudige, ten opzichte van een vergelijkingsgroep redelijk te blinderen en op de korte termijn gerichte handavingsinterventies. Bijvoorbeeld als in een goed gedefinieerde groep onder toezicht gestelden een scherp omschreven gedragsverandering wordt onderzocht. De RCT zal niet geschikt zijn om te beoordelen of complexe, moeilijk of niet te blinderen toezichtregimes op langere termijn de uitkomsten verbeteren. Dat betekent dat voor het beoordelen van de effectiviteit van toezicht dikwijls andere, meer observationele en kwalitatieve onderzoeksvormen in aanmerking komen, zoals:

- Quasi-experimentele of observationele follow-up studies. Dergelijk onderzoek is vooral geschikt voor het in kaart brengen van al dan niet gewenste trends op basis van beschikbare gegevensbestanden. Met correlatieve studies, voor-na vergelijkingen en longitudinale analyses kan meer of minder aannemelijk worden gemaakt dat deze trends het gevolg zijn van toezichtinterventies. Aan zulk onderzoek zitten veel haken en ogen, maar bij voldoende ervaring met een (inter)nationaal herkenbare standaardaanpak, kan het bijdragen aan het steeds beter inschatten van de effecten van toezichtinterventies. Deze studies kunnen helpen bij het kiezen tussen opties voor innovatieve toezichtinterventies;
- Cross-sectionele studies, waarbij toezichthouders hun risico-inschatting van bepaalde situaties vergelijken met onafhankelijke, op andere wijze in kaart gebrachte risicobeoordelingen. Op deze wijze kunnen toezichthouders het onderscheidend vermogen van hun methoden voor risico-beoordeling evalueren en vervolgens verbeteren. Dit kan ook helpen bij het prioriteren van innovaties op gebied van risicogericht toezicht;
- Case-series, bijvoorbeeld bestaand uit systematische analyse van vergelijkbare case-ervaringen in eenzelfde toezichtdomein of in vergelijkbare domeinen, kunnen bijdragen aan het cumuleren van ervaringen en het inventariseren van leerpunten;
- Diepgaande individuele casestudies zijn vooral geschikt voor analyse van min of meer unieke situaties, dan wel van situaties die snelle evaluatie vereisen, als concrete leerervaring ter verbetering;
- Kwalitatief onderzoek bestaand uit interviews met de diverse bij toezicht betrokken actoren, zodat inzicht ontstaat in de uitwerking en beleving van toezicht;
- Systematische *reviews* (SRS) zijn in principe geschikt voor de kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van alle bovengenoemde onderzoeksvormen, mits deze voldoende reproduceerbaar zijn gerapporteerd.³⁰

2.5.3 BEPERKTE INZET VAN GEDRAGSWETENSCHAPPELIJKE KENNIS

Uiteindelijk gaat het bij toezicht om het beïnvloeden van gedrag van burgers, instellingen, bedrijven en bestuurders. Verschillende toezichthouders maken daarom steeds meer gebruik van gedragswetenschappelijke kennis, zoals De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten (cf. Tiemeijer et al. 2009). Zo onderzochten gedragswetenschappers van de DNB de samenstelling en het gedrag van raden van bestuur en commissarissen van zo'n dertig grote financiële instellingen (Kellerman 2013).

Gedragswetenschappers doen steeds meer onderzoek naar de mechanismen die een rol spelen bij nalevingsgedrag. Naast intrinsieke motivatie en de sociale normen binnen een sector of een organisatie is de gepercipieerde pakkans een relevante factor bij nalevingsgedrag (Huisman en Beukelman 2007). Vooral wanneer de moraal niet zo hoog is en de primaire motivatie extrinsiek is, heeft de pakkans (en sanctiehoogte) effect. Het sanctioneren van overtreders lijkt vooral een functie te hebben voor de welwillende middencategorie die wel wil meewerken, mits de concurrentie hier geen al te groot voordeel van heeft. Wanneer duidelijk is dat de

toezichthouder *free riders* niet weg laat komen, kan dat voor hen een steun in de rug zijn om het gewenste gedrag te laten zien. Een effectieve aanpak voor deze middencategorie lijkt een mix tussen sanctioneren en samenwerken (verticaal en horizontaal toezicht). Idealiter ‘verleidt’ de toezichthouder de middencategorie om meer vanuit de intrinsieke motivatie te handelen, waardoor de onder toezicht gestelden op den duur kunnen opschuiven naar de qua intrinsieke motivatie hoogste categorie. Een belangrijk nadeel van eenzijdig sturen op extrinsieke prikkels is namelijk dat dit de extrinsieke motivatie vaak in stand houdt, zodat externe prikkels steeds nodig blijven om het gewenste gedrag teweeg te brengen. Dit patroon kan alleen worden doorbroken als het de toezichthouder lukt de onder toezicht staande tot meer intrinsiek gemotiveerd gedrag te bewegen (Tyler 2006; Murphy et al. 2009; Six 2010; 2012).

Behalve mechanismen die de intrinsieke motivatie om regels na te leven kunnen versterken, zijn er ook mechanismen die de bereidheid tot naleving kunnen verzwakken. Zo blijkt bijvoorbeeld dat een beloning of straf voor iets dat iemand uit intrinsieke motivatie graag doet, juist tot uitholling van deze motivatie kan leiden (zogenaamde *motivational crowding out* effecten, Frey en Jegen 2001). Voor een deel zijn horizontaal toezicht, vormen van zelfregulering en toezicht op basis van vertrouwen op deze gedachtegang gebaseerd: als personen of instellingen uit zichzelf geneigd zijn tot naleving, kan het demotiverend zijn als een toezichthouder voortdurend wantrouwend over de schouder meekijkt en met zware sancties dreigt bij overtreding. Een meer bedrijfsmatige aanpak van toezicht kan ook negatieve gevolgen hebben voor het ‘morele kompas’ van de onder toezicht staanden. Als de overheid zich opstelt als een zakelijke partner van het bedrijf kan de directie van het bedrijf een overtreding gemakkelijk beschouwen als uitkomst van een kosten-batenafweging in plaats van als een morele overweging (Huisman en Beukelman 2007).

Omgekeerd kan een meedenkende houding waaruit vertrouwen blijkt in de goede wil van de onder toezicht staande, de intrinsieke motivatie juist versterken (Murphy 2004). Volgens Six (2010, 2012) kunnen vertrouwen en controle in veel gevallen samen gaan. Controle, op de juiste manier, kan ertoe leiden dat bedrijven of instellingen daadwerkelijk meer te vertrouwen zijn. Van belang is dan wel om ervoor te zorgen dat de controle niet tot *crowding-out* leidt, maar juist tot *crowding-in*, ofwel internalisering van de normen. Hiervoor is het van belang dat de onder toezicht staanden ervaren dat het opvolgen van de normen (deels) iets is dat vanuit henzelf komt en dat ze het niet alleen maar doen omdat een ander dit perse van ze wil (Deci en Ryan 2000). Hiervoor is het bijvoorbeeld van belang dat zij meedenken over de regels of normen, of hierover periodiek met de toezichthouder in overleg kunnen treden (Six 2012). Vertrouwen is in deze opvatting dus een actief proces dat samen kan gaan met de uitoefening van controle. Het adagium van *high trust, high penalty* dat veel toezichthouders toepassen, is

feitelijk iets anders. Dit betekent dat bedrijven of instellingen minder controles krijgen, maar wel zwaardere straffen als bij een controle blijkt dat ze in overtreding zijn. Een dergelijke houding zal in het algemeen niet als (actief) vertrouwen worden opgevat en het is dan ook de vraag of de beoogde gunstige effecten van een vertrouwensbenadering zo wel worden bereikt.

Dit type gedragswetenschappelijke kennis komt steeds meer beschikbaar en zou nog meer toegepast kunnen worden in de toezichtspraktijk. Een gedragswetenschappelijke benadering kan helpen om te achterhalen waarom mensen en organisaties zich wel of niet aan de regels houden en vervolgens welke interventies de toezichthouder het best kan kiezen. Inzicht in relevante gedragsmechanismen en contextfactoren kan de toezichthouder helpen bij het vergroten van zijn effectiviteit.

2.6 CONCLUSIE

Toezichthouders hebben te maken met uiteenlopende en hooggespannen verwachtingen van burgers, professionals, politici en bestuurders. Het rijkstoezicht heeft daarnaast ook te maken met tal van andere toezichthouders (interne, private, decentrale, Europese, etc.), waardoor afstemmingsproblemen (samenloop en hiaten) kunnen ontstaan. In deze context zijn rijkstoezichthouders permanent op zoek welke functie en rol ze het best kunnen vervullen, gegeven de financiële en wettelijke randvoorwaarden en de concrete problemen in hun domein. Hoewel inmiddels geaccepteerd is dat er beperkingen zitten aan de sturingsmogelijkheden van de overheid, lijken de politieke en maatschappelijke verwachtingen van overheidstoezicht hooggespannen. Geregeld klinkt er een roep om meer toezicht in beleidsnota's, het parlement of het publieke debat, vaak als reactie op incidenten (WRR 2011). Toezicht lijkt soms zelfs goed te moeten maken wat elders in de beleidsketen niet wordt waargemaakt.

Als antwoord op de hoge en uiteenlopende verwachtingen hebben toezichthouders het laatste decennium gezocht naar nieuwe vormen van toezicht. Vrijwel alle toezichthouders experimenteren met innovaties, zoals een risicogerichte aanpak, meer zichtbare handhaving bij normoverschrijders, en meer samenwerking en afspraken met welwillende organisaties.

Daarbij is een trend waarneembaar naar meer sanctionerend toezicht en strengere handhaving. Het gaat dan niet alleen om meer handhaven in gevallen waar voorheen niet werd gehandhaafd, maar ook om strengere interventietypen: meer sancties, boetes en hoofdelijke aansprakelijkheid. Naast de nieuwe strengheid is er paradoxaal genoeg ook sprake van een nieuw soort rekkelijkheid. Een belangrijk uitgangspunt in het overheidsbeleid is immers al enige tijd om daar waar dat mogelijk is taken over te laten aan 'het zelfregulerend vermogen van de maatschappij'. Ook in het toezicht wil de overheid – mede om financiële en administra-

tieve lasten te beperken – meer vertrouwen op het vermogen van sectoren om zichzelf bij de les te houden en wil zij meer ruimte bieden aan initiatief van burgers, bedrijven en instellingen. Tussen strengheid en rekkelijkheid is een pendulebeweging gaande afhankelijk van de tijdgeest en sectorspecifieke incidenten en ontwikkelingen. Het lijken tegenstrijdige ontwikkelingen, maar ze zijn wel degelijk ook met elkaar te verbinden. Beide tendensen komen tot uitdrukking in het adagium *high trust, high penalty*. Daarbij is voorwaardelijk vertrouwen het uitgangspunt in de toezichtsrelatie, maar wie dat vertrouwen beschaamt, kan rekenen op strenge sancties van de toezichthouder.

De vraag die veel toezichthouders bezighoudt, is hoe effectief de verschillende interventies zijn. Het onderzoek daarnaar staat echter nog in de kinderschoenen. Onderzoek naar kwantitatieve en kwalitatieve effecten kan een belangrijke bijdrage leveren aan de publieke verantwoording over de opbrengsten en maatschappelijke meerwaarde van het rijkstoezicht. Deze verantwoording is nodig voor een goede politieke afweging van de lasten en opbrengsten. Met het onderzoeken van effecten en het afleggen van verantwoording kunnen rijkstoezichthouders ook beter laten zien welke politieke en maatschappelijke verwachtingen van het toezicht wel of niet realistisch zijn. Effectonderzoek en verantwoording zijn dus belangrijke speerpunten voor de verdere ontwikkeling van de toezichtspraktijk.

NOTEN

- 1 De beschrijvingen over de Buitengrens Inspectie Post van de NVWA zijn mede gebaseerd op een werkbezoek van de WRR-projectgroep in mei 2012.
- 2 Inspectieloket (2012) 'Agentschap Telecom vaart andere koers. 'Staat van de Ether' zet telekwetsbaarheid op de kaart', Nieuwsbrief Vernieuwing Toezicht, oktober 2012.
- 3 Timmer (2011) onderzocht twee voorbeelden van doelregelgeving met vrijheid voor de normadressaten (en de wijze waarop de nadere invulling gestalte kreeg): de verplichting om bij het laden en lossen van gevaarlijke stoffen in en uit binnenvaartschepen voor voldoende vluchtmiddelen zorg te dragen en het doelvoorschrift dat regelt dat het primair onderwijs zodanig wordt ingericht, dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces doorlopen.
- 4 Debat in de Tweede Kamer d.d. 14 maart 2013. Minister Schippers bekijkt hoe ze een voorgenomen bezuiniging op de NVWA van 4,2 miljoen euro kan terugdraaien.
- 5 De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft geadviseerd om het schot tussen interne en externe veiligheid op te heffen en zodoende een integrale beoordeling en normering van de veiligheid van Brzo-bedrijven mogelijk te maken. Zie het advies 'Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht' (17 juni 2013).
- 6 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, Toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ, 17 januari 2012, p.8.
- 7 Er is al lang een polemiek gaande over de vraag of in het mededingingstoezicht de boetes wel of niet hoog genoeg zijn om een afschrikwekkende werking te hebben. De Europese Commissie vindt de boetes te laag en heeft zelf maatregelen genomen om hogere boetes op te leggen, bijvoorbeeld door verhoging van boetemaxima en een verhogingsfactor voor recidive.
- 8 Regeerakkoord kabinet Rutte II (VVD en PvdA), *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012.
- 9 Zie Meerjarenplan 2012-2016 van de Inspectie Leefomgeving en Transport (2012: 2).
- 10 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2012) *Toezichtkader vo 2013*, p. 13. "In oktober 2007 is met de Tweede Kamer afgesproken dat alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs in ieder geval één keer in de vier jaar door de inspectie worden bezocht. Dit geldt ook voor scholen waar zich geen risico's voordoen."
- 11 Dutch Expert Group Aviation Safety (DEGAS) (2010) *Regels als gestolde ervaring. De noodzaak van een nieuw paradigma*.
- 12 NVWA voor roodvleeskeuring, IGZ voor gecertificeerde instellingen in de geestelijke gezondheidszorg, en de Arbeidsinspectie voor gecertificeerde organisaties in het kader van arbeidsomstandigheden. Raad voor Accreditatie (2012) *Notitie Accreditatie kan bijdragen aan een compactere overheid*, 20 januari 2012.

- 13 Zie ook Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) van het Kennis-
centrum Wetgeving en Juridische Zaken.
- 14 Ministerie van Financiën, brief d.d. 10 december 2012 en beantwoording Kamer-
vragen horizontaal toezicht d.d. 6 maart 2013.
- 15 Zie de polemiek tussen Van Montfort (2010) en Six (2010) in het *Tijdschrift voor*
Toezicht.
- 16 Zie brief van FNV, CNV en MHP aan de ILO d.d. 22 juni 2012. De brief wijst ook op
politieke aansturing c.q. gebrekkige onafhankelijkheid van de inspectie.
- 17 [http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Kinderopvang/Naleving+door](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/Kinderopvang/Naleving+door+gemeenten)
[+ gemeenten.](http://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_naleving_en_uitvoering)
- 18 [http://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_](http://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_naleving_en_uitvoering)
[naleving_en_uitvoering.](http://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_naleving_en_uitvoering)
- 19 Naar de relatie tussen transparantie en vertrouwen in de overheid heeft Grimme-
likhuijsen (2012) experimenteel onderzoek gedaan. Hij ontdekte dat bij veel trans-
parantie de overheid eerlijk overkomt, maar als die informatie ten dele negatief is,
schatten proefpersonen de competentie van de overheid lager in en daalt het
vertrouwen in de overheid. Transparantie kan dus soms leiden tot minder vertrou-
wen op grond van de aard van de informatie.
- 20 Zie onderzoek van Mascini & Van Wijk (2011).
- 21 Dit voorbeeld kwam ter sprake tijdens een expertmeeting over toezicht en gedrag
georganiseerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
en de WRR d.d. 27-09-2012. De WRR heeft inzage gehad in het betreffende onder-
zoek.
- 22 Zie special issue van *Regulation & Governance* (2013) over ‘Twenty Years of
Responsive Regulation’.
- 23 Als uitvloeisel van het advies van de Gezondheidsraad *Op weg naar evidence*
based toezicht uit 2011 en gefinancierd door ZonMw (zie ZonMw 2011)
www.zonmw.nl/nl/programmas/programma-detail/effectief-toezicht/
- 24 Bijvoorbeeld over de resultaten van risicogericht onderwijstoezicht (Inspectie van
het Onderwijs 2010, Luginbuhl et al. 2009), de gevolgen van het publieke gebruik
van kwaliteitsindicatoren in het toezicht op de gezondheidszorg (Smolders et al.
2012) of de mogelijkheden voor het meten van toezichteffecten in de financiële
sector (Hilbers et al. 2012).
- 25 De Amerikaanse Fair Trade Commission (FTC) en de anti-trust division van het
Department of Justice zijn sinds 1999 wettelijk verplicht om de impact van hun
toezicht te berekenen. De Britse Office of Fair Trading (OFT) heeft sinds 2007
afgesproken om minimaal vijfmaal haar budget terug te verdienen voor consu-
menten.
- 26 Zie Berenschot (2009) voor OPTA, Boer & Croon (2009) voor de NZa en Kwink
(2010; 2011) voor resp. NMa en de Consumentenautoriteit. Bij deze evaluaties zijn
overigens de nodige kanttekeningen te plaatsen (Ottow 2011).
- 27 Het recente onderzoek van Klerks en Robben (2012) wijst in dit verband op een
relatie tussen verschillende profielen van inspecteurs (maatschappelijk, nale-

vings- of productprofiel), en hun attitude ten aanzien van (het operationaliseren van) effectevaluatie in het toezicht.

- 28 Zie: Willemsen & Leeuw (2007), Winter (2010), Robben (2010), Pro Facto (2010), Inspectieraad (2005).
- 29 Dat is bijvoorbeeld in grote mate het geval bij de financiële toezichthouders, zie Algemene Rekenkamer (2011) en Hazeu (2011).
- 30 In dit verband is relevant dat de Campbell Collaboration en de Cochrane Collaboration steeds meer aandacht besteden aan SRS van niet alleen experimenteel maar ook observationeel onderzoek.

3 TOEZICHTSBELEID: MEER HANDHAVING, MINDER LASTEN

3.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken zijn de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen geschetst die het rijkstoezicht voor uitdagingen plaatsen en is beschreven hoe de toezichtspraktijk zich tegen deze achtergrond heeft ontwikkeld. In een voortdurende wisselwerking met deze ontwikkelingen heeft de rijksoverheid sinds de jaren negentig specifiek ‘toezichtsbeleid’ ontwikkeld. We schetsen in dit hoofdstuk de centrale politiek-bestuurlijke thema’s, uitgangspunten en elementen van dit toezichtsbeleid om aan te geven op welke wijze de overheid tot nu toe is omgegaan met toezichtsvraagstukken en welke lijnen daarin zijn te herkennen. Hiermee markeren we ook het vertrekpunt voor toekomstig beleid. De ontwikkelingen in het algemene toezichtsbeleid vanaf de jaren negentig kunnen we in ruwweg vijf perioden indelen. In dit hoofdstuk geven wij een korte schets van deze perioden en concluderen welke thema’s en argumentaties een prominente rol zijn gaan spelen in het toezichtsbeleid.

3.2 JAREN NEGENTIG: BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN TOENEMENDE AANDACHT

Veel sectoraal overheidstoezicht heeft een lange historie, maar de jaren negentig van de vorige eeuw vormen een relevant startpunt voor een analyse van *algemeen of integraal* toezichtsbeleid. Tot die tijd deden de rijkstoezichthouders in relatieve beleidsmatige rust hun werk, los van de (maatschappelijke) incidenten waarbij zij betrokken waren.¹ Van markttoezicht was nog niet of nauwelijks sprake, zeker niet van Europees geïnitieerd markttoezicht. Aan die relatieve beleidsmatige rust komt een einde wanneer de rijkstoezichthouders steeds prominenter gaan figureren in discussies over bestuurlijke en economische ontwikkelingen. Achtergrond van deze discussies is de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW).² Kenmerkend voor deze dereguleringsoperatie was de breed gedragen opvatting dat de klassieke wijze van wetgeving en regulering niet langer aansloot bij de maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen. Er werd gezocht naar alternatieve vormen voor maatschappelijke ordening, in combinatie met het bijstellen van de verwachtingen van overheidsinterventies (WRR 2012) en dus ook van het rijkstoezicht. We onderscheiden grofweg drie beleidssporen waarbinnen zich de contouren ontwikkelen van een algemene visie op toezicht:

Eerste spoor: Toezicht, (verdergaande) decentralisatie en reorganisatie Rijksdienst

Het eerste spoor waarlangs het denken over het rijkstoezicht een impuls krijgt was de gedachteontwikkeling over territoriale decentralisatie van bestuurstaken.³ Zo adviseert de parlementaire Commissie Franssen in 1993 om stelselmatig te bezien of rijksinspectietaken zich ook lenen voor decentralisatie. De commissie pleit voor een beperking van het rijkstoezicht tot een globale tweedelijns monitorfunctie ter vervulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie stelt ook een bundeling van inspectietaken en beperking van de inspectiecapaciteit voor (Commissie Franssen 1993: 51-52). De rijkstoezichthouders kunnen zich dan concentreren op hoofdlijnen en bijdragen aan een vermindering van de rijksbemoeienis. Dit pleidooi voor ‘metatoezicht’ en ‘intersectorale bundeling van inspectietaken’ vindt weerklank in de Tweede Kamer.⁴ Het leidt in 1997 tot een *Kabinetsstandpunt Inspecties*⁵ met algemene uitgangspunten voor de functie vervulling en inrichting van het centrale overheidstoezicht.⁶ Het is daarmee de eerste algemene visie op het centrale overheidstoezicht. De belangrijkste thema’s uit dit kabinetsstandpunt komen in latere kabinetsvisies en in het politieke en publieke debat daarover ook steeds weer terug, zoals positionering, taak en rol en de organisatie van het toezicht.⁷

Tweede spoor: Toezicht, ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek

Vanaf het midden van de jaren negentig komt het onderwerp ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek in de aansturing van het ambtelijk apparaat prominent op de agenda.⁸ In 1995 verschijnen twee kritische rapporten over het verzelfstandigingsbeleid van de overheid: het rapport van de Commissie Sint, *Verantwoord Verzelfstandigen*, en het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*.⁹ Kort samengevat luidt het oordeel dat sprake is van wildgroei bij verzelfstandigingen van onderdelen van de rijksoverheid. Toezicht en controle op die verzelfstandigde onderdelen laten sterk te wensen over.¹⁰ In reactie op deze rapporten zet het kabinet sterk in op het *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*.¹¹ De teneur van dit kabinetsstandpunt – stringenter verzelfstandigingsbeleid en strakkere aansturing van en controle op zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) – slaat ook terug op het rijkstoezicht. Dit blijkt uit de doorlichting van zelfstandige bestuursorganen die in 1997 volgde. Die doorlichting gaat ook in op zelfstandige bestuursorganen met ‘algemene uitvoeringscontrolerende taken’ en de motieven voor de verzelfstandiging van toezichtstaken (Ministerie van BZK 1997). Voor het toezicht is het onafhankelijkheids- c.q. deskundigheidsmotief voor verzelfstandiging het meest relevant: dat is van toepassing als het wenselijk is dat een onafhankelijk deskundig college het toezicht uitoefent, zodat de beoordeling in individuele gevallen niet afhankelijk is van politieke voorkeur. ‘De politiek creëert op deze wijze een waarborg voor objectiviteit’, zo luidt het.¹²

De Algemene Rekenkamer over toezicht: definitie en normatiek

Het voortdurende publieke debat over sturingsvraagstukken rondom zelfstandige bestuursorganen was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in 1998 het rapport *Toezicht op uitvoering publieke taken* te publiceren.¹³ Het rapport hanteert een (operationele) *definitie van toezicht* die daarna ontelbare malen gehanteerd is in (beleids)visies op toezicht:

“Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.” (Algemene Rekenkamer 1998: 8)¹⁴

De Algemene Rekenkamer onderschrijft in dit rapport het belang van functiescheiding; toezicht dient als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden te kunnen worden, om risico's rond onjuiste verantwoordingsinformatie, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstrengeling te voorkomen. Over de positionering – wel of niet een onafhankelijke toezichthouder (bedoeld wordt als zelfstandig bestuursorgaan) – geeft de Algemene Rekenkamer geen eenduidige normen, maar wijst op een ‘beredeneerde keuze op basis van expliciete afwegingen op basis van eenduidige en heldere uitgangspunten en criteria’ (Algemene Rekenkamer 1998: 13).

Derde spoor: Toezicht, marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

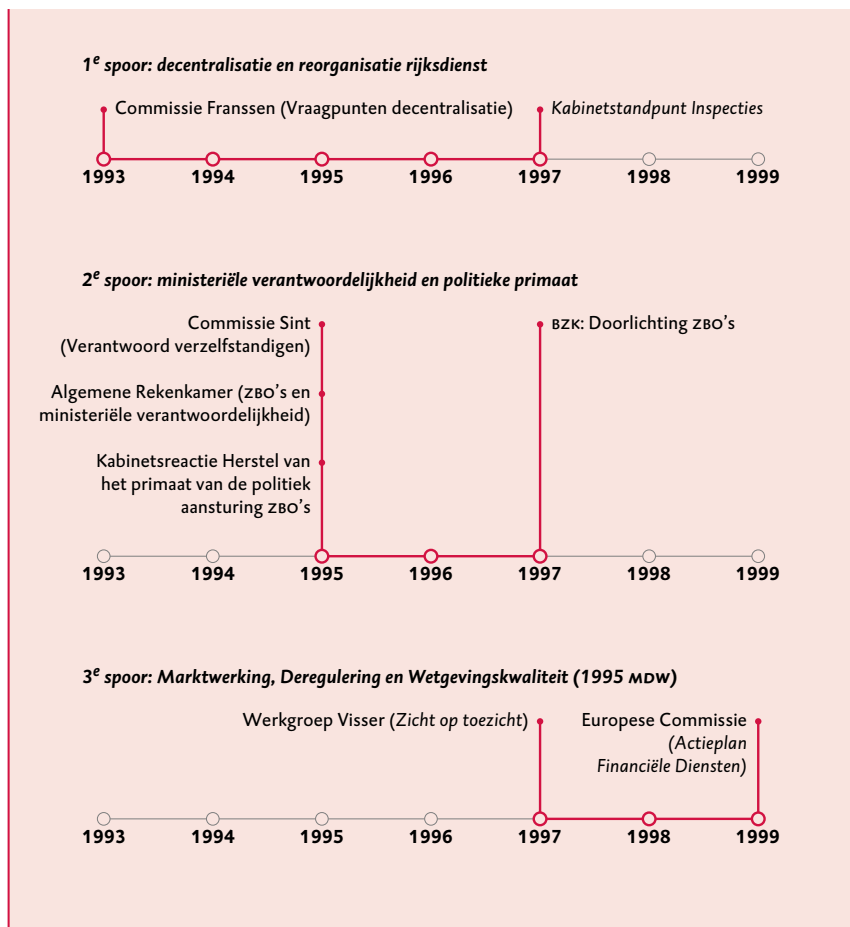
Als uitvloeisel van het eerste Paarse Regeerakkoord start in 1995 de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Het adagium luidt: *Betere regelgeving, dynamischer economie en slagvaardiger bestuur*. Centrale doelstellingen zijn: regelgeving en administratieve lastendruk terug naar wat strikt nodig is, versterking van marktwerking en verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving.¹⁵ Het MDW-traject vormt het startpunt van een aantal belangrijke verzelfstandigings- en privatiseringstrajecten binnen de publieke sector (WRR 2012). De ontwikkeling naar meer marktwerking en deregulering werd sterk aangejaagd door Europese initiatieven gericht op de versterking van de interne Europese markt (Van Damme 2006; Pelkmans 2009).

Belangrijk voor de ontwikkeling van de visie op toezicht is het MDW-project *Toezicht bij geprivatiseerde nutsvoorzieningen*. Aanleiding voor dit project waren de door ‘Brussel’ op gang gebrachte wijziging van het mededingingsregime (van misbruikstelsel naar verbodstelsel) en de liberalisering van de nutssectoren energie en telecommunicatie. In het kader van dit project publiceert de werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen (Werkgroep Visser) eind 1997 haar eindrapport getiteld *Zicht op toezicht*. De werkgroep presenteert daarin een afwegingskader voor de inrichting en uitvoering van mededingingstoezicht.¹⁶ De werkgroep gaat ook in op de verhouding tussen de minister en een mededingingstoezichthouder en bepleit dat ook in geval van een zbo-status de betrokken minister formeel kan bewerkstelligen dat de toezichthouder een bepaald onderzoek verricht. Het eerste

kabinet Kok zwakt deze aanbeveling echter voorzichtig af door te stellen dat de minister de mogelijkheid dient te hebben om in het uiterste geval een toezicht-houder met een zbo-status ‘uit te nodigen’ een bepaald onderzoek te verrichten. Het kabinet stelt dat een dergelijke uitnodiging de grens raakt van wat in de onderlinge verhouding tussen een minister en een zbo passend is.¹⁷

Naast de initiatieven tot harmonisatie van de economische mededingingsregels en het liberaliseren van netwerksectoren, maakt de Europese Commissie eind jaren negentig ook een begin met de totstandkoming van een financiële interne markt. Het Actieplan Financiële Diensten (1999) beoogt de verwezenlijking van een interne markt voor financiële diensten, met inbegrip van de versterking van het bedrijfseconomisch toezicht.¹⁸ In de jaren daarna leidt dit tot een uitgebreid Europees wetgevingsprogramma en daarop geënte nationale regulering, culminerend in de Wet op het financieel toezicht in 2006.

Figuur 3.1 Hoofdmomenten toezichtsbeleid in de jaren negentig



Samenvattend: in de context van verzelfstandiging van publieke dienstverlening, privatisering en introductie of versterking van marktwerking groeit in de jaren negentig het besef van het belang van overheidstoezicht. Overheidstoezicht komt in die jaren dan ook meer in de politieke en beleidsmatige schijnwerpers te staan; 'toezicht is *hot*' (Eijlander 2002). De uitgangspunten voor een integrale visie op het rijkstoezicht krijgen vorm, zoals de taak en functie van toezicht (primaat van de politiek: bijdrage aan ministeriële verantwoordelijkheid), de positie van toezicht in het beleidsproces (functiescheiding: een eigenstandige positie in de beleidscyclus) en de institutionele positionering van het toezicht (onafhankelijk in de uitoefening, maar niet in de strategische aansturing en organisatorische positionering). Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in de latere beleidsvisies.

3.3 ROND DE EEUWWISSELING: NAAR EEN KADERSTELLEND VISIE OP TOEZICHT (2001)

De aandacht voor (het toezicht op) het functioneren van zelfstandige bestuursorganen of rechtspersonen met een wettelijke taak, culmineert eind jaren negentig in de politieke wens tot een 'algemeen kader voor overheidstoezicht in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid' (Regerakkoord van het tweede kabinet Kok 1998). De eerste kaderstellende visie benadrukt het belang van naleving en bestuurlijke dienstbaarheid en wijkt daarmee af van het advies van enkele ambtelijke commissies.

Ambtelijke adviescommissies toezicht bereiden de weg...

Het rapport van de Commissie Holtslag (1998), *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtarrangementen*, is te beschouwen als (de aanzet tot) een eerste overkoepelende visie op het rijkstoezicht. De commissie signaleert dat toezicht centraler is komen te staan in het beleidsproces; als controleur en handhaver van staand beleid, informant over uitgevoerd beleid en adviseur over nog te voeren beleid. Daarmee is toezicht in principe niet langer synoniem voor inspectie en controle achteraf. Uit het onderzoek van de commissie blijkt echter dat het overheidstoezicht op dat moment vooral een controlerend karakter heeft. De commissie wijst op het gevaar van 'dubbelhartigheid': het op afstand zetten of verzelfstandigen van de uitvoering van publieke taken aan de ene kant en het vervolgens optuigen van toezicht om (indirect) controle en sturing te behouden aan de andere kant. Zij pleit daarom voor een duidelijke afbakening van het toezicht die de minister moet vastleggen in (sectoraal of departementaal) toezichtsbeleid en expliciet moet bespreken met het parlement. Over de positionering van het toezicht, in termen van zelfstandigheid/onafhankelijkheid, neemt de Commissie Holtslag geen principieel standpunt in; zij verwijst naar de nota Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Deze nota stelt vrij simpel dat de gekozen positionering van een publieke organisatie gemotiveerd dient te worden.

Het rapport van de Commissie Holtslag leidde tot een rijksbrede evaluatie van departementale toezichtarrangementen.¹⁹ Ter toetsing van deze evaluaties en ter nadere advisering voor een kaderstellende visie op toezicht werd in 1999 de Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts) ingesteld, die een jaar later het advies *Vertrouwen in onafhankelijkheid* publiceerde.²⁰ Daarin wordt het overheidstoezicht meer dan voorheen geplaatst in een veranderende maatschappelijke context: het emancipatieproces van de burger, de toenemende onderlinge afhankelijkheid bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, de voortschrijdende europeanisering en internationalisering en de snelle ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie. De Commissie Borghouts signaleert dat al deze ontwikkelingen op gespannen voet staan met rigide opvattingen over ‘verticaal’ toezicht. Ze wijzen veeleer in de richting van toezicht als onderdeel van een systeem van *checks and balances*, waaronder ook horizontale publieke verantwoording en intern toezicht.

Het centrale politiek-bestuurlijke probleem is volgens de commissie het gebrek aan besef van de eigenheid van de functie van toezicht. Hierdoor is er geen eenduidige praktijk rond de positionering en inrichting van het toezicht en geen heldere visie op de bijzondere eisen die gesteld moeten worden aan het vak van toezichthouder. Goed toezicht en onafhankelijke oordeelsvorming vergen volgens de commissie een duidelijke scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. Opvallend is het pleidooi om deze scheiding te waarborgen door het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie stelt dat als uitgangspunt zou moeten gelden dat overheidstoezicht extern wordt gesitueerd, dat wil zeggen verzelfstandigd ten opzichte van het departement in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).²¹ De commissie acht een dergelijke onafhankelijkheid cruciaal voor het gezag van en het vertrouwen in toezicht:

“Externe verzelfstandiging bevordert het vertrouwen in een onafhankelijke toepassing door de toezichthouder van de regels, zonder beïnvloeding door andere beleidsdoelstellingen, belangen of politieke opportuniteit. [...] een onafhankelijke terugkoppeling van de bevindingen uit de toezichtpraktijk draagt bij aan de kwaliteit van het politieke debat en de bestuurlijke besluitvorming.” (Commissie Borghouts 2000: 8)

De commissie ziet geen bedreigingen voor het primaat van de politiek, omdat regelgeving, systeeminstelling en benoemingen tot de verantwoordelijkheid van de minister blijven behoren. In het verlengde hiervan wijst de commissie erop dat toezicht weliswaar een instrument is ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar anderzijds ook een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector. Deze laatste functie krijgt naar het oordeel van de commissie niet altijd de vereiste aandacht. Toezicht is niet alleen een instrument om te controleren, maar ook om te leren. De commissie waarschuwt overigens, op vergelijkbare wijze als de

Commissie Holtslag, voor overspannen verwachtingen van toezicht. Toezicht kent grenzen en mag niet het nieuwe toverwoord worden wanneer zich problemen of incidenten voordoen. Onduidelijkheden in bestuurlijke verhoudingen of dubbelzinnigheden in beleid kunnen niet door toezicht worden weggenomen.

... maar de eerste kaderstellende visie wijkt in belangrijke opzichten daarvan af

Medio 2001 verschijnt de eerste kaderstellende visie op toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001). Deze volgt en onderschrijft op hoofdlijnen de analyse, definities, conclusies en aanbevelingen van de Commissie Borghouts: de erkenning van de eigenheid van toezicht, de wens tot functiescheiding tussen beleid en toezicht, en de visie op toezicht als onderdeel van een breder geheel van *checks and balances*.²² Toch zijn er ook enkele opvallende verschillen die lijken samen te hangen met twee schokkende maatschappelijke gebeurtenissen; de vuurwerkramp in Enschede (mei 2000) en de cafébrand in Volendam (nieuwjaarsnacht 2001). Het tweede kabinet Kok trekt uit de onderzoeken naar deze rampen de conclusie dat het toezicht, vooral de handhaving, niet optimaal was. Een functiescheiding tussen advisering en toezicht is wenselijk, omdat advisering aan onder toezicht staanden op gespannen voet kan komen te staan met noodzakelijk ingrijpen van de toezichthouder. De lerende functie van het toezicht die de Commissie Borghouts benadrukte, komt daarmee onder druk te staan. Er moet een 'cultuuromslag' komen, gericht op meer aandacht voor de professionaliteit van de handhaving (Ministerie van BZK 2001).

Een ander opvallend verschil tussen de eerste kaderstellende visie en de Commissie Borghouts betreft de onafhankelijkheid van toezicht. Het algemene uitgangspunt is niet de externe verzelfstandiging van toezichthoudende taken, maar het 'afhankelijk, tenzij-beginsel' uit het rapport van de Commissie Sint (1994). Externe verzelfstandiging van toezicht is volgens de eerste kaderstellende visie alleen aan de orde in de volgende situaties:

- 1 onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- 2 strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- 3 noodzakelijke participatie van maatschappelijke organisaties;
- 4 [en/of:] de waarborging van de belangen van derden (dat wil zeggen buiten de overheidsorganisatie) ten opzichte van directe politieke bemoeienis: 'wanneer directe politieke bemoeienis in concrete gevallen onwenselijk is, is externe verzelfstandiging aangewezen' (Ministerie van BZK 2001: 21).

Volgens de kaderstellende visie voldoet het toezicht op de werking van markten aan het criterium van onwenselijke politieke bemoeienis, daarom is daar externe verzelfstandiging aangewezen. Het intern gepositioneerde inspectietoezicht (onderdeel van de departementale organisatie) voldoet klaarblijkelijk niet aan dit

criterium, noch aan de andere criteria en wordt als ‘inhoudelijk onafhankelijk’ getypeerd:

“Onder ‘inhoudelijke onafhankelijkheid’ wordt hier verstaan dat de toezichthouder tot een objectieve feitelijke vaststelling moet kunnen komen, of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. [...] Inhoudelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder laat voorts de verantwoordelijkheid van de minister voor de aansturing van de toezichthouder en voor de programmering van de activiteiten van de toezichthouder onverlet.” (Ministerie van BZK 2001: 22)

De keuze voor externe of interne positionering van het toezicht is volgens de eerste kaderstellende kabinetsvisie dus niet zonder betekenis voor de onafhankelijkheid van dat toezicht.

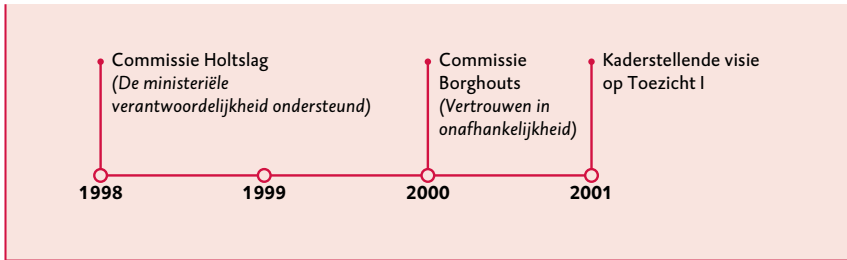
Handhaven in plaats van gedogen

De toegenomen aandacht voor handhaving in de eerste kaderstellende visie sluit goed aan bij de conclusies die het kabinet trekt uit het rapport *Handhaven op niveau* van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels 1998). Ook al nuanceert het kabinet het beeld van de Commissie Michiels dat er in algemene zin sprake is van een handhavingstekort, zij onderschrijft wel de conclusie dat de bestaande handhavingstekorten gezamenlijk een verontrustend gegeven vormen.²³

Toenemende aandacht voor naleving en handhaving blijkt ook uit het op handhaving gerichte onderzoek door de Algemene Rekenkamer. In het rapport *Handhaving door rijksinspecties* (2002) concludeert de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld dat de doelgerichtheid van de handhavingssactiviteiten van de rijksinspecties tekortschiet.²⁴ De Rekenkamer pleit voor vaststelling van beoogde handhavingsniveaus en verantwoording daarover (Algemene Rekenkamer 2002: 7). Het rapport van de Rekenkamer weerspiegelt enerzijds de maatschappelijke en politieke aandacht voor naleving en handhaving in relatie tot (inspectie-)toezicht en geeft daarnaast blijk van een nogal instrumentele benadering daarvan: handhaving en naleving lijken welhaast een doel op zich. In het latere rapport *Handhaven en gedogen* (2005) plaatst de Rekenkamer handhaving en naleving in een bredere context, door er op te wijzen dat handhavers doorgaans niet weten in welke mate hun inspanningen bijdragen aan naleving van wet- en regelgeving en/of de oplossing van de achterliggende problemen. Daarom is volgens de Rekenkamer meer inzicht nodig in de effecten van handhaving op de naleving én op de achterliggende doelen.

Samenvattend: in de context van een samenleving die, mede naar aanleiding van een paar zware ongelukken (Enschede en Volendam), afstand lijkt te willen nemen van een gedoogcultuur, staan in de eerste kaderstellende visie handhaving en naleving centraal. De eigenheid van het toezicht en de noodzaak tot functiescheiding worden wel benadrukt, maar het rijkstoezicht is primair dienstbaar aan het realiseren van beleid van de minister en het inspectietoezicht is slechts ‘inhoudelijk

Figuur 3.2 Hoofdmomenten toezichtsbeleid rond de eeuwwisseling



onafhankelijk'. De ministeriële verantwoordelijkheid staat voorop. Opvallend is dat deze benadering van het rijkstoezicht op gespannen voet staat met de conclusies van twee ambtelijke commissies die beide benadrukten dat toezicht in een gehorizontaliseerde samenleving niet louter een verticaal instrument kan zijn dat slechts ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid functioneert.

3.4 2002-2005: 'ANDERE OVERHEID', ANDER TOEZICHT, NIEUWE KADERSTELLING

In de kabinetsvisie *Andere overheid* uit 2003 – die een grondige herstructurering en modernisering van het functioneren van de rijksoverheid aankondigt – wordt gepleit voor modernisering van verantwoording, toezicht en controle (Ministerie van BZK 2003: 2). Publieke controle is in deze visie van het tweede kabinet Balkenende niet alleen een zaak voor de overheid, maar kan op veel terreinen worden uitgeoefend binnen de verhoudingen tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers:

“De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van *checks* en *balances* op de verschillende terreinen van overheidszorg. Voor de rol van burgers en hun organisaties bij deze horizontalisering denkt het kabinet aan een mix van instrumenten als certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking.” (Ministerie van BZK 2003: 35)

Daarom moet er ook een nieuwe kaderstellende visie op toezicht komen, aldus het *Actieprogramma Andere Overheid* (Ministerie van BZK 2003).

3.4.1 BOUWSTENEN

Voor de nieuwe kaderstellende visie zijn twee belangrijke bouwstenen te onderscheiden: de kabinetsvisie op markttoezicht (Ministerie van Economische Zaken

2004)²⁵ en het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht II (hierna: Commissie Sint 2005).²⁶

Kabinetsvisie op markttoezicht (2004)

Het vertrekpunt van de kabinetsvisie op markttoezicht is duidelijk: de overheid dient marktfalen te beperken en publieke belangen te borgen. Dat kan door het formuleren van heldere randvoorwaarden voor marktpartijen en door toezicht te houden op de naleving van de spelregels. Markttoezicht wordt daarmee gedefinieerd als 'toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen'. Maar zo eenvoudig is de praktijk van het markttoezicht niet. De kabinetsvisie erkent dat *sectorspecifieke* markttoezichthouders (die toezicht houden op de marktwerking in een specifieke sector, zoals telecom, post, vervoer of energie) naast het bevorderen van marktwerking, ook rekening moeten houden met andere publieke belangen.²⁷ Voorbeelden van andere publieke belangen zijn leveringszekerheid, toegankelijkheid (betaalbaarheid), de kwaliteit van producten of diensten, en het vertrouwen in de markt. Het gaat in het sectorspecifieke markttoezicht dan ook niet zozeer om het bewaken of bevorderen van marktwerking *sec*, 'maar om het conditioneren van de uitkomsten daarvan', aldus de visie op markttoezicht. In dat verband wordt ook opgemerkt dat er bij sectorspecifiek markttoezicht vrijwel per definitie sprake is van toezicht op open normen. Vanwege de onzekerheden in een *markt in transitie* kan een einddoel slechts in globale termen worden vastgesteld en is open normering het gevolg. Om redenen van *efficiency* is het dan wenselijk als de toezichthouder *zelf* voorschriften op kan leggen om deze normen te bereiken. De markttoezichthouder wordt daarmee in wezen een *regulator*. Het beeld van markttoezicht als het *sec* toezien op de naleving van wet- en regelgeving doet dan geen recht aan de werkelijkheid.

Volgens deze visie op markttoezicht is het in Nederland onomstreden dat directe politieke bemoeienis bij de behandeling van individuele zaken onwenselijk is. Ook Europese regelgeving benadrukt onafhankelijkheid als uitgangspunt voor markttoezicht. Dat betekent volgens de kabinetsvisie niet dat de markttoezichthouder volstrekt los moet staan van bestaande overheidsstructuren. Wel moet iedere vorm van belangenverstrengeling worden uitgesloten, 'in Nederland wordt hieraan voldaan door een adequaat doorgevoerde functionele scheiding van beleid en toezicht' (Ministerie van Economische Zaken 2004). Volgens de visie zouden de meeste markttoezichthouders zelfstandig bestuursorgaan moeten zijn om onafhankelijkheid te borgen. Externe verzelfstandiging is dus van belang voor onafhankelijke uitoefening van het toezicht.

Commissie Sint: Naar naleving voor de samenleving (2005)

Het rapport van de (tweede) Commissie Sint geeft ook enkele kernboodschappen af voor een nieuwe kaderstellende kabinetsvisie op toezicht.²⁸ In haar aanbevelin-

gen sluit de commissie expliciet aan bij de uitgangspunten van de kabinetsvisie *Andere overheid*:

“Waar sprake is van een publiek belang: ga uit van een herverdeling van verantwoordelijkheden. Neem zelfregulering met eigen verantwoordelijkheid van de spelers en intrinsieke *checks & balances* als uitgangspunt, daar waar de belangentegenstellingen goed zijn georganiseerd. Laat de overheid zich waar mogelijk beperken tot systeemtoezicht en laat het verticale toezicht fungeren als sluitstuk.” (Commissie Sint 2005: 18)

De Commissie Sint stelt dat toezicht primair een politiek-bestuurlijke functie heeft. Dat betekent dat het zich richt op de ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid en zo bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Daarnaast onderkent de commissie ook een ‘maatschappelijke’ functie en een verantwoordelijkheid ten opzichte van de samenleving:

“Met deze maatschappelijke functie draagt het toezicht bij aan de bevordering van het vertrouwen van de samenleving, aan de maatschappelijke garantie van de kwaliteit van het beleidsdomein en aan de ordening en oplossing van maatschappelijke problemen.” (Commissie Sint 2005: 20)

De politiek-bestuurlijke functie van toezicht ‘ten behoeve van de minister’ krijgt naar het oordeel van de commissie (te) veel nadruk, terwijl de maatschappelijke functie steeds meer aan belang wint. Veel inspecties worstelen met de dubbele verantwoordelijkheid en de commissie bepleit verdere professionalisering van het toezicht. Vaak heerst er op de werkvloer nog een klassieke inspectiecultuur, waarbij inspecteurs meer kijken naar naleving van regels dan naar de bijdrage van het toezicht aan het oplossen van maatschappelijke problemen (Commissie Sint 2005: 25-26).

In het licht van de problematiek rondom de dubbelfunctie (politiek-bestuurlijke vs. maatschappelijke functie) stelt de commissie zich de vraag of bij het prevaleren van de maatschappelijke functie een toezichthouder op grotere afstand van de beleidskern moet komen te staan. De commissie geeft echter geen antwoord op deze vraag en volstaat met de aanbeveling om ‘te zoeken naar een consistente argumentatie rond de positionering van het nalevingstoezicht en op basis daarvan een set van criteria te ontwikkelen’. De commissie benadert het onderwerp onafhankelijkheid omzichtig; onderstreept het belang ervan veelvuldig, maar maakt geen expliciete keuze voor een bepaalde positionering (intern/extern; wel/geen wettelijke basis).

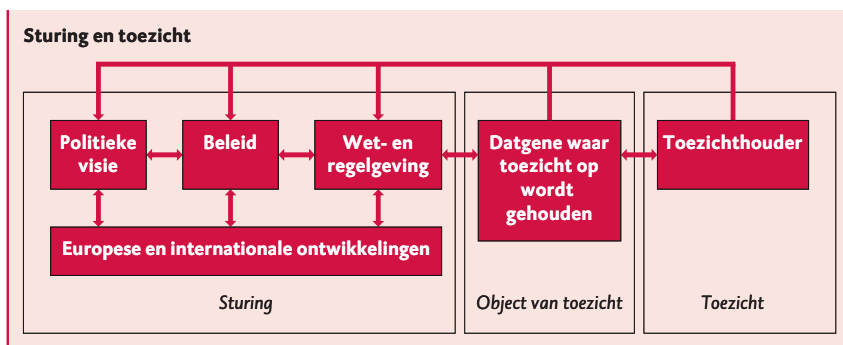
3.4.2 MINDER LAST, MEER EFFECT, DE TWEDE KADERSTELLEDE VISIE OP TOEZICHT (2005)

In oktober 2005 verschijnt de tweede kaderstellende visie op toezicht van het tweede kabinet Balkenende, *Minder last, meer effect*. In lijn met de uitgangspunten van het programma *Andere Overheid*, hanteert deze visie het reduceren van lasten in combinatie met het verleggen van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving als uitgangspunt:

“Burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties die publieke taken uitvoeren voelen zich in toenemende mate belemmerd in hun handelen door de wijze waarop de overheid het toezicht heeft vormgegeven. De roep om beperking van toezichtlast neemt toe. Toezicht kan in sommige sectoren worden opgevat als een aanvullend instrument op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door derden. Dit betekent dat toezicht ruimte geeft om invulling te geven aan deze eigen verantwoordelijkheid. [...] Het beheersen van risico's en het voorkomen van fouten is een gezamenlijke opgave van overheid en samenleving.” (Ministerie van BZK 2005: 9)

In de tweede kaderstellende visie ligt de nadruk op de nalevingscomponent van toezicht (toezicht bevordert naleving van wet- en regelgeving) en op de informatievoorziening (toezicht levert informatie over publieke dienstverlening enerzijds en over ontwikkelingen in de praktijk en effecten van beleid anderzijds). Toezicht staat naast 'sturing', waarbij sturing het complex is van politieke visievorming, beleid en wet- en regelgeving (zie figuur 3.3). Toezicht is daarna nodig om te zorgen voor naleving, na te gaan of in de samenleving werkelijk wordt bereikt wat de politiek heeft bepaald en om politiek en beleid daarover te informeren.

Figuur 3.3 Sturing en toezicht



Toezicht vervult in dit perspectief – in de woorden van de Commissie Sint – een politiek-bestuurlijke functie. De maatschappelijke functie van toezicht – waar de Commissie Sint ook op hamerde – wordt in de tweede kaderstellende visie slechts eenmaal genoemd en niet uitgewerkt.²⁹

De drie uitgangspunten voor goed toezicht uit de eerste kaderstellende visie, *onafhankelijkheid, transparantie, professionaliteit*, worden in de tweede visie aangevuld met drie nieuwe: *selectiviteit, slagvaardigheid en samenwerking*.

- *Selectiviteit* betekent dat de verantwoordelijkheid voor (toezicht op) het maatschappelijk functioneren niet automatisch bij de overheid ligt, maar een kwestie is van verdeling tussen burgers, bedrijven, instellingen en de overheid. Ook als de overheid regels stelt, moet zij nagaan in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk te laten zijn voor naleving en handhaving. De overheid kan zich dan beperken tot toezicht op ‘het systeem’. Hier doet het begrip vertrouwen zijn intrede in het beleidskader: gerechtvaardigd vertrouwen leidt tot minder toezicht, geschonden vertrouwen betekent ingrijpen (Ministerie van BZK 2005: 18-20). Selectiviteit betekent ook dat toezichthouders de kosten en baten van hun inzet tegen elkaar afwegen en rekening houden met een gerede kans op incidenten en niet-naleving.
- *Slagvaardig* toezicht betekent volgens de tweede kaderstellende visie dat toezicht ‘een tijger met tanden is; zacht waar het kan, en hard waar het moet’.
- Het *samenwerkingsprincipe* is vooral belangrijk voor de gewenste reductie van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.
- Deze nieuwe principes passen in hun uitwerking goed bij de maatschappijvisie die is neergelegd in de kabinetsvisie *Andere overheid*.

Onafhankelijkheid blijft een van de leidende principes voor goed toezicht, maar uitdrukkelijk binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat betreft de positionering van toezicht wordt kortweg verwezen naar het kabinetsstandpunt over het rapport van de werkgroep Kohnstamm.³⁰ Daarin wordt het staande overheidsbeleid rond de instelling van zelfstandige bestuursorganen (‘nee, tenzij’) nog eens onderstreept (Ministerie van BZK 2005), maar geeft het tweede kabinet Balkenende wel een aanvullende interpretatie van de drie instellingsmotieven voor zelfstandige bestuursorganen. Voor toezicht is de uitwerking van het onafhankelijkheidsmotief relevant (‘*de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid*’). Dit onafhankelijkheidsmotief moet volgens het kabinetsstandpunt zo begrepen worden dat het toezicht taken uitvoert zonder dat de politiek zich er mee kan bemoeien. Het kabinetsstandpunt is vervolgens expliciet over de toezichthouders voor wie dit geldt: “in de huidige context meent het kabinet dat daarom het onafhankelijkheidsmotief geldt voor bepaalde markttoezichthouders, namelijk de NMa, de OPTA, DNB, de AFM en de Zorgautoriteit-in-oprichting” (Ministerie van BZK 2005: 4). Dat roept de vraag op of er voor het toezicht door de rijksinspecties geen behoefte is aan onafhankelijke oordeels-

vorming op grond van specifieke deskundigheid. Is bemoeienis van de politiek met hun taakuitoefening wel acceptabel?

Figuur 3.4 Hoofdmomenten toezichtsbeleid 2002-2005



Samenvattend: de algemene politiek-bestuurlijke wens tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen staat en samenleving leidt in deze periode tot een sterkere benadering van het rijkstoezicht als *aanvulling* op het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke actoren. De tweede kaderstellende beleidsvisie is sterk georiënteerd op de lasten van toezicht en staat in het teken van efficiëncy-denken. Tegen deze achtergrond doet het begrip *vertrouwen* zijn intrede. De visie benadrukt het belang van naleving, ook als uitvloeisel van een benadering van toezicht als sluitstuk van de beleidscyclus met primair een politiek-bestuurlijke functie. De maatschappelijke functie van toezicht wordt genoemd maar blijft onuitgewerkt. De onafhankelijkheid van het markttoezicht ('principiële onafhankelijk' en dus extern verzelfstandigd) verschilt van die van het inspectietoezicht ('inhoudelijk onafhankelijk' en dus intern verzelfstandigd). Onduidelijk is evenwel waarom het externe verzelfstandigingsmotief ('onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid') wel geldt voor het markttoezicht en niet voor het inspectietoezicht.

3.5 2005-2009: LASTEN VAN TOEZICHT EN TAAKSTELLINGEN

3.5.1 ZELFRIJZEND BAKMEEL EN ÉÉN INSPECTIEDIENST

Ten tijde van het verschijnen van de tweede kaderstellende visie (oktober 2005) is het rijkstoezicht in toenemende mate onderwerp van politiek debat. Tijdens de algemene financiële beschouwingen wijzen enkele Kamerleden op de toename van het aantal *markttoezichthouders*, de uitbreiding van hun taken en de toename van de daarmee samenhangende kosten van de markttoezichthouders. Toezichthouders krijgen het stempel van 'zelfrijzend bakmeel'.³¹ De Tweede Kamer neemt een motie aan waarin de personele en budgettaire groei van toezichthouders, alsmede de groeiende administratieve lasten en nalevingskosten voor het bedrijfsleven worden geproblematiseerd.³² Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie

van Economische Zaken wijzen verschillende woordvoerders op de lasten voor bedrijven die samenhangen met het *inspectietoezicht*.³³ Een breed ondersteunde Kamermotie pleit voor de vorming van één landelijke algemene inspectie- en controledienst, waarin alle rijksinspecties dienen op te gaan. Doel daarvan is een betere samenwerking tussen inspecteurs, coördinatie van de werkzaamheden en het omlaag brengen van de inspectiefrequentie voor het bedrijfsleven (motie Aptroot).³⁴ Het tweede kabinet Balkenende geeft in antwoord daarop aan dat het de zorgen die spreken uit de motie, klachten over veel onnodige toezichtlast als gevolg van te veel regels en soms tegenstrijdig toezicht, weliswaar deelt, maar dat het andere opvattingen heeft over de weg en de middelen om hierin verbetering aan te brengen (Ministerie van BZK 2006). Het kabinet nuanceert het beeld door te wijzen op onderzoeken naar de feitelijke toezichtlast. De weg en de middelen die het kabinet voor ogen staan om de toezichtlasten te reduceren, sluiten aan bij de kort daarvoor gepubliceerde kaderstellende visie: (1) betere samenwerking gericht op vermindering van de ervaren toezichtlast met 25 procent, (2) selectiever en professioneler toezicht en (3) een verkenning naar ingrijpender verschuivingen in verantwoordelijkheden en daarmee een andere organisatie van het toezicht. Maar waar de Kamerbehandeling van de tweede kaderstellende visie begin 2006 op weinig inhoudelijke en politieke belangstelling kan rekenen, lopen de gemoederen op bij het plenaire debat over de reactie van het kabinet op de motie Aptroot.³⁵ Kamerbreed wordt de reactie van het kabinet op die motie als onvoldoende beschouwd. Het gevolg is dat de Tweede Kamer een tweede, aangescherpte motie Aptroot aanneemt, met strakkere deadlines voor de vorming van één inspectie- en controledienst (tweede motie Aptroot).³⁶

3.5.2 PROJECT EENDUIDIG TOEZICHT: MINDER, BETER, DUIDELIJKER!

Die tweede motie Aptroot is voor het derde kabinet Balkenende de aanleiding tot het project *Eenduidig Toezicht*. Naar verwachting van het kabinet zal dit leiden 'tot fundamentele veranderingen in de uitvoering van het toezicht' en 'biedt het de beste kans op het wegnemen van onnodige toezichtlast' (Ministerie van BZK 2006: 1).³⁷ Doelstelling is een reductie van de toezichtlasten van gemiddeld 25 procent. Het *Projectplan Eenduidig Toezicht: Minder, beter, duidelijker!* werkt daartoe twee lijnen uit.³⁸ Eén lijn is gericht op fusies van toezichthouders en één front-office voor onder toezicht gestelden in een bepaald beleidsdomein. Samenwerking tussen toezichthouders krijgt een verplichtend karakter, de rijksinspecties mogen MKB-bedrijven in principe maximaal twee keer per jaar inspecteren en met mede-overheden zullen taakstellende afspraken worden gemaakt over vermindering van de toezichtlast. De tweede lijn van *Eenduidig Toezicht* is een bestuurlijke; het informele beraad van de Inspecteurs-Generaal wordt omgezet in een formele Inspectieraad. De regie van de vernieuwingsagenda komt te liggen bij de rijksinspecties zelf. Opvallend is dat het project *Eenduidig Toezicht* zich exclusief richt op de rijksinspecties en niet op de markttoezichthouders.

De facto is het project *Eenduidig Toezicht* leidend voor de beleidsmatige benadering van het rijks-toezicht, meer dan de tweede kaderstellende visie.³⁹ Wel verschijnt een voortgangsrapportage over de implementatie van de zes principes uit de visie.⁴⁰ Meest opvallend daarin is dat de principes *onafhankelijkheid* en *transparantie* op verzoek van de minister geen onderdeel waren van een departementale inventarisatie. Onder verwijzing naar het rapport van de Commissie Sint wordt gesteld dat op deze twee punten voldoende is bereikt; verdere toelichting ontbreekt.

3.5.3 VERNIEUWING RIJKSDIENST, VERNIEUWING TOEZICHT EN FINANCIËLE TAAKSTELLINGEN

In het coalitieakkoord *Samen leven, samen werken* van het in 2007 aangetreden kabinet Balkenende IV figureert toezicht vooral in de context van ‘bestuurlijke’ en ‘bureaucratische’ drukte. In het verlengde daarvan bevat dit coalitieakkoord een bezuiniging voor de rijksinspecties van 8 miljoen euro voor 2008, oplopend tot 70 miljoen structureel voor 2011 en later.⁴¹ De markttoezichthouders komen niet inhoudelijk aan bod in het coalitieakkoord, maar opvallend is wel dat NMA en OPTA een (gecombineerde) taakstelling krijgen om de inkomsten uit de door hen opgelegde boetes te verhogen, oplopend tot 100 miljoen euro per jaar. De enige toelichting daarbij zijn de woorden ‘naar *high trust*’ (Bijlage bij het Coalitieakkoord 2007: 1).

De kabinetsnota *Programma Vernieuwing Rijksdienst* gaat vervolgens uitgebreid in op de beoogde rol en taak van de rijksinspecties en de beoogde vernieuwingen in het inspectietoezicht (Ministerie van BZK 2007). De taakstellende toezichtlastreductie van 25 procent en de financiële taakstelling voor de inspecties van 20 procent worden in deze nota nog eens onderstreept, maar ook is aangegeven op welke wijze deze reductie tot stand kan komen:

“Tevens oordeelt het kabinet dat een betere prioriteitstelling in wat er geïnspecteerd moet worden tot een minder grote omvang [van het toezicht en de toezichthouders] kan leiden. Ook het hantieren van nieuwe methoden zoals risicoanalyses kan de benodigde inspectiecapaciteit reduceren. En tenslotte kan tevens het uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen een rol spelen, zeker in combinatie met het meer vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van beroepsgroepen of branches.” (BZK 2007: 22-23)

De reductie van de toezichtlast en de financiële omvang van de toezichthouders moet dus komen uit betere prioriteitstelling en nieuwe methoden, zoals risicogebaseerd toezicht in combinatie met meer vertrouwen in het zelfregulerende vermogen van de sector.

De markttoezichthouders komen in de toezichtparagraaf niet specifiek aan de

orde, maar vallen wel onder de benadering van zelfstandige bestuursorganen, wat een financiële taakstelling van 10 procent betekent.

In 2008 presenteert het vierde kabinet Balkenende de hoofdlijnen van een *Programma Vernieuwing Toezicht* (Ministerie van BZK 2008). Doel van het programma is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inspectietoezicht, het markttoezicht blijft expliciet buiten beschouwing, verder te vergroten. Centraal in het programma staan noties als: uitgaan van vertrouwen, stevig optreden waar nodig, betere dienstverlening, intensieve samenwerking tussen inspecties, en goede interactie tussen inspectie en beleid. Volgens het kabinet is al veel modernisering op gang gebracht, “maar voor meer merkbare verbeteringen in het inspectietoezicht is een bredere tweede generatie aanpak nodig onder het motto *meer effect, minder last*” (Ministerie van BZK 2008: 3). Dit vernieuwingsprogramma benadrukt het belang van toezicht voor de naleving van wet- en regelgeving: “Het belang van overheidstoezicht is gelegen in het verhogen van de naleving van wetten en regels die de pijlers vormen van onze rechtsstaat, waarmee het toezicht bijdraagt aan de kwaliteit van de samenleving en het gevoel van veiligheid en vertrouwen bij individuele burgers wordt bevorderd” (Ministerie van BZK 2008a: 1).

Het *Programma Vernieuwing Toezicht* legt de coördinatie van het nog lopende *Programma Eenduidig Toezicht* nog meer in handen van de Inspectieraad. De Inspectieraad rapporteert verschillende malen over de voortgang van het programma (Inspectieraad 2009a, 2009b, 2009c), maar uit een evaluatie van de Inspectieraad (Capgemini 2009) en de resultaten van het programma tot dan toe trekt het kabinet de conclusie dat de samenwerking tussen de inspecties aan daadkracht, resultaatgerichtheid en effectiviteit kan winnen (Ministerie van BZK 2010: 4). Om de realisatie van de doelstelling van 25 procent minder toezichtlasten beter te borgen, stelt het kabinet de staatssecretarissen van Economische Zaken en Financiën verantwoordelijk voor het monitoren en actief aanjagen van de voortgang. De val van het kabinet Balkenende IV (februari 2010) betekent echter het einde van het programma *Eenduidig Toezicht*, althans in politiek-bestuurlijke zin. Medio 2011 publiceert de Inspectieraad nog wel een eindverslag (Inspectieraad 2011), maar dan heeft het kabinet Rutte I inmiddels zijn denkrichtingen voor het overheidstoezicht neergelegd in een coalitieakkoord.

Samenvattend: overheidstoezicht wordt in de periode na 2005 steeds meer benaderd als veroorzaker van ongewenste bureaucratische lasten- en regeldruk en beschouwd als ‘zelfrijzend bakmeel’. Taakstellende lastenreductieprogramma’s en financiële taakstellingen zijn het gevolg. Het beleid focust sterk op het inspectietoezicht: vergaande samenwerking en fuseren is het credo, met minder inspectiebezoeken en meer aandacht voor lastenreductie. Naleving blijft de centrale functie van toezicht, nu in combinatie met zwaarder straffen bij beschaamd vertrouwen.

Figuur 3.5 Hoofdmomenten toezichtsbeleid 2005-2009



De onafhankelijkheid van het toezicht staat niet meer op de beleidsagenda. De positionering ten opzichte van het bestuur – en het onderscheid daarbij tussen rijksinspecties en markttoezichthouders – wordt beschouwd als een afgeronde discussie.

3.6 VANAF 2010: COMPACTE RIJKSDIENST, COMPACT TOEZICHT

Als onderdeel van de vorming van ‘een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders’, werkt het kabinet Rutte I verder aan de vorming van één rijksinspectie (Coalitieakkoord 2010: 5). Naast deze verwerking van de motie Aptroot (2006) is het opvallend dat het regeerakkoord zich ook richt op de *uitoefening* van het toezicht van enkele rijkstoezichthouders. Zo moet de Inspectie voor de Gezondheidszorg minder papieren verantwoording vragen en meer inspecties op de werkvloer uitvoeren – via onaangekondigde bezoeken en met behulp van *mystery guests* –, zwaarder sanctioneren, en onmiddellijk in actie te komen bij zeer ernstige klachten (Coalitieakkoord 2010: 36). In reactie op de motie Elias kondigt het kabinet een ‘inspectievakantie’ voor het bedrijfsleven af: bij degelijke zelfregulering (certificering) kan met maximaal twee inspectiebezoeken per jaar worden volstaan. Hiermee lijkt het kabinet de concrete *uitoefening* van het toezicht door de inspecties voor te schrijven (Coalitieakkoord 2010: 12).

Het rijkstoezicht figureert prominent in het uitvoeringsprogramma *Compacte Rijksdienst*. Onder het motto ‘ontdubbeling in de uitvoering’ worden daarin verkenningen aangekondigd naar de clustering van die rijksinspecties die toezicht houden op de fysieke veiligheid van bedrijven, alsmede naar een fusie tussen de niet-financiële markttoezichthouders.⁴² Het kabinet beoogt daarmee een vermindering van de toezichtlast, vermindering van de uitvoeringskosten, en een verbetering van de kwaliteit. In 2011 besluit het kabinet om de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-inspectie te fuseren tot de Inspectie Leefomgeving en Transport. Ook wordt besloten tot een fusie van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (tot de huidige Autoriteit Consument en Markt) en tot de samenvoeging van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtin-

gen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot één Inspectie SZW (BZK 2011). Het uitvoeringsprogramma *Compacte Rijksdienst* kondigt ook een herijking aan van de tweede kaderstellende visie op toezicht.⁴³

3.6.1 NIEUWE BELEIDSVISIE OP MARKTTOEZICHT

Het programma *Compacte Rijksdienst* was voor de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) aanleiding om een nieuwe visie op markttoezicht – op niet-financiële markten – te presenteren (Ministerie van ELI 2011). De visie gaat in een relatief kort bestek in op de functie, typen en uitgangspunten van (goed) markttoezicht. Markttoezicht wordt, net als in de visie uit 2004, gedefinieerd als een vorm van nalevingstoezicht; gericht op de naleving van wet- en regelgeving en met als doel om markten goed te laten werken. Opnieuw worden drie typen markttoezicht onderscheiden, zij het in iets andere bewoordingen: mededingingstoezicht (NMA), sectorspecifiek markttoezicht (OPTA, NMA energie- en vervoersector) en consumentenbescherming (Consumentenautoriteit, NMA energie en OPTA). Voor de uitgangspunten voor goed toezicht wordt gemakshalve verwezen naar de tweede kaderstellende visie met als toevoeging dat naleving van regels niet alleen van goed toezicht afhankelijk is:

“[...] en dat de risico's van niet-naleving door goed toezicht niet tot nul kunnen worden gereduceerd. De samenleving heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. De zogenoemde *high trust benadering* van toezicht, die de afgelopen jaren door de NMA, OPTA en CA is toegepast – waarbij de toezichthouder zijn middelen selectief inzet en hard optreedt als de regels worden overtreden –, is gebaseerd op dit uitgangspunt” (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 2011).

Het meest opvallende van de visie op markttoezicht is het voornemen om de niet-financiële markttoezichthouders NMA, OPTA en CA samen te voegen. In de visie uit 2004 was het standpunt immers nog om – in beginsel – alleen taken in het kader van het mededingingstoezicht bij de NMA onder te brengen. Dit om te voorkomen dat de toezichthouder zelf afwegingen tussen publieke belangen zou gaan maken (tussen mededinging enerzijds en andere publieke belangen anderzijds), of dat verschillende ministers conflicterende taken zouden neerleggen bij de toezichthouder. Deze argumenten komen niet aan de orde in de nieuwe visie. Het voornemen tot samenvoeging van het algemene mededingingstoezicht, het sectorspecifieke markttoezicht, en de consumentenbescherming komt voort uit het streven naar een kleine en slagvaardige overheid. Synergiewinst is het uitgangspunt van de fusie; een kostenbesparing van 9 procent wordt mogelijk geacht.

De noodzaak tot borging van de onafhankelijkheid van de nieuw te vormen markttoezichthouder, de Autoriteit Consument en Markt (ACM), wordt afgeleid uit het Europees recht. Die noodzaak wordt verder niet beargumenteerd vanuit een eigen visie op (de wenselijkheid van) onafhankelijk markttoezicht, zoals wel gebeurde in de visie op markttoezicht uit 2004. Voor de borging van de onafhankelijkheid staan bij de vorming van de ACM volgens de minister twee wegen open, een zbo-status met eigen rechtspersoonlijkheid (zoals de OPTA), of een zbo-status zonder rechtspersoonlijkheid (zoals de NMa). Volgens de minister is in beide gevallen de onafhankelijke taakuitvoering van de nieuwe toezichthouder geborgd. Hij kiest ‘vanwege aspecten van bedrijfsvoering, zoals het personeelsbeleid van mijn departement’ voor een zogenaamde ‘klein zbo-status’ voor de nieuwe markttoezichthouder (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 2011: 5-6). Op welke afwegingen rond het personeelsbeleid van zijn departement hij precies doelt en hoe die zich verhouden tot de onafhankelijke taakuitoefening van het markttoezicht, is niet duidelijk.

3.6.2 FINANCIËLE CRISIS EN VISIE OP HET FINANCIËLE TOEZICHT

De visie op markttoezicht uit 2011 gaat expliciet niet in op het toezicht op financiële markten, maar door de financiële crisis is hier uiteraard wel politieke en beleidsmatige aandacht voor. De financiële crisis heeft de financiële toezichthouders DNB en AFM prominent in de publieke en politieke schijnwerpers gezet. Verschillende (parlementaire) onderzoeken naar de problemen die zijn ontstaan in de Nederlandse financiële sector (onder andere Icesave/Landsbanki, Fortis/ABN Amro, DSB, ING) leveren forse kritiek op het rijkstoezicht op het financieel stelsel (onder andere Commissie De Wit 2010; Commissie Scheltema 2010). In reactie hierop neemt het kabinet maatregelen om het financieel toezicht te verbeteren (Ministerie van Financiën 2010a). Meest in het oog springend zijn een *Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB* (Ministerie van Financiën 2010b), een wetsvoorstel *Versterking governance DNB en AFM* (Ministerie van Financiën 2011a), en een toezichtsvisie op de financiële toezichthouders (Ministerie van Financiën 2011b). Hoewel deze toezichtsvisie zich primair richt op het toezicht van de minister op de financiële toezichthouders, bevat zij interessante noties van het kabinet over de functie en positie van het financieel toezicht. De minister van Financiën kenschetst zijn relatie met de financiële toezichthouders namelijk als *Toezicht op afstand*. DNB en AFM zijn als zelfstandige bestuursorganen immers niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister en opereren onafhankelijk in de uitvoering van hun toezicht. De minister heeft in zijn ogen primair een systeemverantwoordelijkheid, wat betekent dat zijn aandacht uitgaat naar het toezichtstelsel als geheel en dat hij in dat kader *toezicht op toezicht* houdt. De functie van (financieel) toezicht is volgens deze visie ‘het doen naleven van wet- en regelgeving’. DNB en AFM worden getypeerd als markttoezichthouders die nalevingstoezicht houden. Het in de dagelijkse praktijk vormgeven van dit

nalevingstoezicht is echter door het *principle-based* karakter van de financiële (toezichts-)wetgeving en de bijbehorende open normen niet altijd eenduidig, zo wordt in de visie opgemerkt. Het brengt volgens de minister tevens met zich mee dat DNB en AFM een grote mate van flexibiliteit en bewegingsruimte moeten hebben in de uitvoering en invulling van hun toezicht (Ministerie van Financiën 2011b).

3.6.3 BRUGGEN BOUWEN EN TOEZICHT

Afgaande op het regeerakkoord zet het kabinet Rutte II het streven naar een compacte overheid voort, ook ten aanzien van het rijkstoezicht. De nadruk op de ‘inspectievakantie’ lijkt weliswaar voorbij, maar het voornemen blijft om rijkstoezichtstaken (verder) samen te voegen, te beëindigen of te decentraliseren. De vormgeving van toezicht wordt waar nodig herzien om toezichtlasten en nalevingskosten te verminderen (Coalitieakkoord 2012: 42). Voor zover specifieke toezichthouders worden genoemd (Inspectie van het Onderwijs, CBP, DNB, AFM, NMA), valt op dat het steeds gaat om de aankondiging van een uitbreiding van de reikwijdte en/of de bevoegdheden van dat toezicht.

Voor het positioneringsvraagstuk van rijkstoezichthouders – bijvoorbeeld rond de vorming van de Autoriteit Consument en Markt – is van belang dat de coalitie voornemens is bij zelfstandige bestuursorganen de rechtspersoonlijkheid te beperken tot het bestuur van een zbo (dus altijd een klein-zbo status). Met het oog op de onafhankelijkheid van het markttoezicht valt ook op dat de NMA, net als onder het kabinet Balkenende IV, een boetetaakstelling krijgt in de financiële paragraaf van het coalitieakkoord. Deze loopt op tot 125 miljoen euro structureel, met als motivatie dat ‘de NMA meer kartelboetes gaat opleggen’. Hoe deze taakstelling zich verhoudt tot de eveneens gewenste onafhankelijke taakvervulling van de NMA is dan een belangrijke vraag.

Figuur 3.6 Hoofdmomenten toezichtsbeleid vanaf 2010



Samenvattend: door budgettaire druk is er de laatste jaren een sterke focus op beperking van de kosten van het rijkstoezicht voor de overheid. Het gevolg is een fusiegolf onder de inspecties en niet-financiële markttoezichthouders in combinatie met forse financiële taakstellingen. Daarnaast is op strategisch beleidsniveau steeds meer directe bemoeienis met de wijze van uitoefening van het toezicht. Hoe zich dit verhoudt tot de gewenste afstand tussen beleid en toezicht en de onafhankelijke uitoefening van toezicht is nauwelijks een discussiepunt. Opvallend is voorts dat nu algemeen mededingingstoezicht en sectorspecifiek markttoezicht samen kunnen gaan en dat onafhankelijk markttoezicht kennelijk ook geborgd is in een klein-zbo.

3.7 CONCLUSIE

Sinds de jaren negentig is het rijkstoezicht steeds meer in de politieke en beleidsmatige schijnwerpers komen te staan. Enkele fundamentele uitgangspunten in de beleidsmatige benadering van het rijkstoezicht die stammen uit die periode, worden nog steeds gehanteerd; het belang van functiescheiding, de erkenning van de eigenstandige functie van toezicht in de beleidscyclus en het belang van een onafhankelijke uitoefening van het toezicht (*Vertrouwen in onafhankelijkheid*). Maar eveneens het uitgangspunt dat taak en functie van het rijkstoezicht primair een afgeleide zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid (primaat van de politiek). In het verlengde hiervan ligt de gedachte dat naleving en handhaving de centrale functies van toezicht zijn. Deze uitgangspunten lopen als rode draden door het algemene toezichtsbeleid van de afgelopen decennia.

Halverwege het eerste decennium van deze eeuw spint zich een nieuwe rode draad in de beleidsmatige benadering van het rijkstoezicht; die van de (administratieve) lasten die moeten worden beperkt (*Minder last, meer effect*). Deze rode draad komt voort uit de perceptie dat het rijkstoezicht verantwoordelijk is voor deze lastendruk en dat een wildgroei is ontstaan aan toezichthouders (*'zelfrijzend bakmeel'*). Een breed gedragen politiek-bestuurlijke wens om te komen tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving speelt hierbij ook een belangrijke rol. Het rijkstoezicht moet gaan fungeren als aanvulling op – en vertrouwen stellen in – het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke actoren (*Andere overheid*). De nadruk op de lasten van het toezicht heeft geleid tot verschillende programma's gericht op reductie van die lasten (*Eenduidig toezicht*). Het verleggen van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving heeft 'vertrouwen' tot een thema in het toezichtsbeleid gemaakt (*Vernieuwing toezicht*). Een en ander resulteert, mede door de toenemende budgettaire druk bij de rijksoverheid, vervolgens ook in forse financiële taakstellingen voor en een fusiegolf onder de rijkstoezichthouders (*Compacte overheid*).

De laatste jaren gaat de beleidsaandacht veel minder uit naar de (verdere) ontwikkeling van kernwaarden van toezicht of het herijken van de visie op de functies van het rijkstoezicht. Representatief is in dat opzicht de benadering van een kernwaarde als onafhankelijkheid. Het belang daarvan is telkenmale onderstreept, ook in de kaderstellende visies op toezicht. Het credo lijkt nu echter te zijn dat de discussie over de (reikwijdte van de) onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van politiek en bestuur voldoende is gevoerd en als afgerond moet worden beschouwd. In de praktijk doen zich echter regelmatig spanningen voor, vaak naar aanleiding van incidenten, en is onafhankelijkheid voor menige toezichthouder bepaald geen 'rustig bezit'. Door de nadruk op lastenreductie, budgettaire taakstellingen en fusies lijkt het denken en de discussie over kernwaarden van goed toezicht, waaronder onafhankelijkheid maar ook onpartijdigheid en verantwoording, naar de achtergrond te zijn verschoven.

NOTEN

- 1 Van Montfort (2010) karakteriseert de periode 1974-1995 in beleidsmatige zin bijvoorbeeld als de definiëeringsfase in het publieke debat over toezicht en verantwoording.
- 2 Als startpunt van het dereguleringsbeleid wordt overigens vaak de start in 1982 van het kabinet Lubbers I genomen en vervolgens de instelling van de Commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (de Commissie Geelhoed).
- 3 Zie de instelling in 1991 van de bijzondere Commissie Vraagpunten Decentralisatie (Commissie Franssen) en de projectgroep Single Audit (Commissie Griffioen) in 1994.
- 4 Via de aangenomen motie Koetje c.s. (Tweede Kamer, 1993-1994, 21 427 nr. 70).
- 5 Tweede Kamer, 1996-1997, 25 226, nr. 2.
- 6 Gekoppeld aan de inmiddels opgekomen beleidsdiscussie over de vorming van bestuurskernen in het kader van de verdergaande reorganisatie van de Rijksdienst. Of in de terminologie van de Commissie Wiegel: kerndepartementen. Zie Vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Commissie Wiegel), *Naar Kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*, Den Haag, 1993. Zie ook: Secretarissen-Generaal, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*, 1993, bijlage bij Tweede Kamer, 1992-1993, 21 835, nr. 15.
- 7 Zie Tweede Kamer, 1996-1997, nr. 165 en Tweede Kamer, 1997-1998, nr. 4.
- 8 Zo vermeldt bijvoorbeeld het eerste paarse regeerakkoord (1994) het streven om 'het primaat van de politiek te herstellen' (Regeerakkoord *Keuzes voor de toekomst*, 13 augustus 1994, Tweede Kamer, 1993-1994, 23 715, nr. 11, p. 24).
- 9 Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3.
- 10 Zie ook Eerste Kamer, Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012).
- 11 Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130 nr. 5.
- 12 Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen, 11 februari 1997, Tweede Kamer, 1996-1997, 25 268, nr. 1, p. 25-27. Het tweede motief is hier minder relevant, namelijk wanneer toezicht dient te geschieden door maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld bij productschappen).
- 13 Tweede Kamer, 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2.
- 14 Hierbij wordt verwezen naar het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv (Commissie Van Zijl) als bron van deze definitie van toezicht. Winter (2010) wijst in zijn oratie op De Ridder (1988) als oorspronkelijke bron.
- 15 Tweede Kamer, 1994-1995, 24 036, nr. 1, p. 2-3.
- 16 Tweede Kamer, 1997-1998, 24 036, nr. 73H, p. 5.
- 17 Tweede Kamer, 1997-1998, 24 036, nr. 73H, p. 6.
- 18 Zie mededeling van de Europese Commissie van 11 mei 1999 over de tenuitvoer-

legging van het kader voor financiële markten: een actieplan.

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

20 De titel verwees daarmee overigens naar de nota *Vertrouwen in verantwoordelijkheid* waarin het kabinet naar aanleiding van de Bijlmerenquête inging op de rol, de positie en het functioneren van bestuur en overheid, in het bijzonder in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid. (Tweede Kamer 26806, nrs. 1-2).

21 De Commissie Borghouts onderkent dat zij met deze aanbeveling afwijkt van het dan staande rijksbeleid, dat uitgaat van ‘geen externe verzelfstandiging, tenzij’, zoals geformuleerd in het rapport van de Commissie Sint uit 1994 (Commissie Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, 14 september 1994).

22 Er is ook in conceptuele en tekstuele zin overigens sprake van een grote mate van overeenkomst/overlap tussen beide documenten.

23 Tweede Kamer, 1999-2000, 26 800 VI nr. 67, p. 3. Om de handhaving van wet- en regelgeving te versterken wordt daarom in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Michiels een actieprogramma *Handhaven op niveau* opgezet, gericht op versterking van de samenwerking tussen handhavingspartners (waaronder de toezichthouders) en verdere professionalisering. Zie ook Bressers et al. (2006).

24 Handhaving is daarbij gedefinieerd als zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht, hetzij het toepassen van een sanctie.

25 Zie motie-Heemskerk et al. van 8 oktober 2003 (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 5).

26 Deze commissie is belast met het toetsen van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen aan de principes van de eerste kaderstellende visie op toezicht. Tweede Kamer, 2003-2004, 27 831, nr. 5. Zie vervolgens Kamerdossier-nummer 27 831 voor de aanbieding van deze zelfevaluaties aan de Kamer over de jaren.

27 Ten tijde van deze visie op markttoezicht: OPTA, DTe, Vervoerskamer, Zorgautoriteit, AFM. DNB wordt niet als markttoezichthouder bestempeld omdat marktwerking niet het primaire aangrijpingspunt is voor deze toezichthouder.

28 Naar eigen zeggen richt het rapport van de Commissie Sint zich uitsluitend op ‘nalevingstoezicht’. Enerzijds omdat de zelfevaluaties van toezichtarrangementen die zij heeft beoordeeld vooral nalevingstoezicht betrof, en anderzijds omdat andere commissies adviseren over uitvoeringstoezicht (werkgroep Kohnstamm) en interbestuurlijk toezicht (Commissie Alders). De commissie onderscheidt overigens drie typen overheidstoezicht: Nalevingstoezicht: het toezicht op het handelen van burgers, bedrijven en instellingen; Uitvoeringstoezicht: toezicht op de uitvoering van publieke taken door zbo’s/rwt’s; Interbestuurlijk toezicht: toezicht op mede-overheden.

29 Beperkt uitgewerkt met de opmerking dat de maatschappelijke functie ermee gediend is wanneer toezichthouders zorgvuldig omgaan met klachten van burgers.

30 In *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, adviseert de werkgroep Kohnstamm (2004) om vrijwel alle zelfstandige bestuursorganen weer onder de

- ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen. Zie ook Stellinga (2012).
- 31 Handelingen II, Algemene financiële beschouwingen, 5 oktober 2005, 8-408. In zijn bijdrage verwijst Kamerlid De Nerée tot Babberich overigens naar het SEO-onderzoek *Nederland. Toezichtland* dat is uitgevoerd in opdracht van het programma *Andere Overheid* (Baarsma 2005).
- 32 Tweede Kamer, 2005-2006, 30 300, nr. 39.
- 33 Zie met name de bijdragen van Kamerleden Ten Hoopen en Aptroot (Handelingen II, 2 november 2005, 16, 930-1028).
- 34 Dit is de eerste motie Aptroot, Tweede Kamer 2005-2006, 30 300 XIII nr. 29 (aangenomen op 15 november 2005).
- 35 Vergelijk Tweede Kamer, 2005-2006, 27 831 nr. 75 en Handelingen II, 21 februari, 52, 3442-3448.
- 36 Tweede motie Aptroot, Tweede Kamer 2005-2006, 29 362, nr. 77 (aangenomen op 23 februari 2006).
- 37 Tweede Kamer, 2005-2006, 29 362 nr. 107.
- 38 Bijlage bij Tweede Kamer, 2005-2006, 29 362 nr. 107.
- 39 Dit blijkt ook uit de eerste voortgangsrapportage van de implementatie van de tweede kaderstellende visie (BZK 2006; Tweede Kamer, 2006-2007, 27 831, nr. 21).
- 40 Bijlage Modernisering rijkstoezicht bij Tweede Kamer, 2006-2007, 27 831, nr. 21.
- 41 Deze bezuiniging is overigens gebaseerd op de algemene voorstellen van het Secretarissen-Generaal Overleg voor de reductie van de omvang en kosten van de Rijksdienst: “Naar ons idee is met bovengenoemde maatregelen (en met name bij een taakstellende reductie van de toezichtlasten met 25%) boven op de algemene productiviteitskorting van 5%, een extra reductie van 15% ook hier (zoals in de beleidskolom) te realiseren. Dat betekent een opbrengst van ongeveer 70 miljoen euro” (Ministerie van Algemene Zaken 2007: 16).
- 42 De prioritering van deze twee clusters is overigens afkomstig uit de werkgroep Heroverweging Bedrijfsvoering (2010) *Van schaven naar sturen*. Tweede Kamer 2009-2010, 32 359, nr. 1 bijlage 19.
- 43 Waarbij ook het traject Risico’s en Verantwoordelijkheden (over de zogenaamde risicoregelreflex) als belangrijke input aangemerkt wordt. De WRR heeft over dit traject op 28 november 2011 zijn reflecties gegeven (WRR 2011).

4 DIAGNOSE: DOMINANTE ORIËNTATIES IN PRAKTIJK EN BELEID

4.1 INLEIDING

De geschetste ontwikkelingen in de toezichtspraktijk en het toezichtsbeleid laten zien dat de overheid en haar toezichthouders worstelen met veranderende maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden. Bestuurders, politici, onder toezicht staanden en burgers hebben uiteenlopende verwachtingen van het toezicht en proberen het toezicht in verschillende richtingen bij te sturen. Wat daarbij opvalt, is dat het denken en doen zich de afgelopen jaren concentreert rondom drie dominante oriëntaties (tabel 4.1).

Tabel 4.1 Dominante oriëntaties in praktijk en beleid

Dominante oriëntaties in praktijk en beleid
Nadruk op lasten en kosten van toezicht (verminderen van administratieve lasten en kosten voor veld en overheid)
Nadruk op nalevings- en handhavingsfunctie (handhaving van wet- en regelgeving door toezien op naleving daarvan)
Nadruk op politiek-bestuurlijke functie (toezicht als dienstbaar verlengstuk van bestuur en beleid)

De eerste is de nadruk op de administratieve en financiële lasten van overheids-toezicht voor onder toezicht staande burgers, bedrijven en instellingen en op de financiële lasten die het toezicht voor het rijk met zich meebrengt. De tweede is de nadruk op naleving en handhaving van wet- en regelgeving als de primaire functie van toezicht. De derde is de nadruk op toezicht als een dienstbaar verlengstuk van de minister dat diens ministeriële verantwoordelijkheid ondersteunt. Deze drie oriëntaties zijn op zichzelf valide en begrijpelijk, maar resulteren tezamen ook in een eenzijdige en soms zelfs contraproductieve blik die het zicht op andere onderwerpen en toezichtsfuncties vertroebelt. Hoe, in welke mate en waar dat eventueel toe kan leiden zetten wij hier nader uiteen.

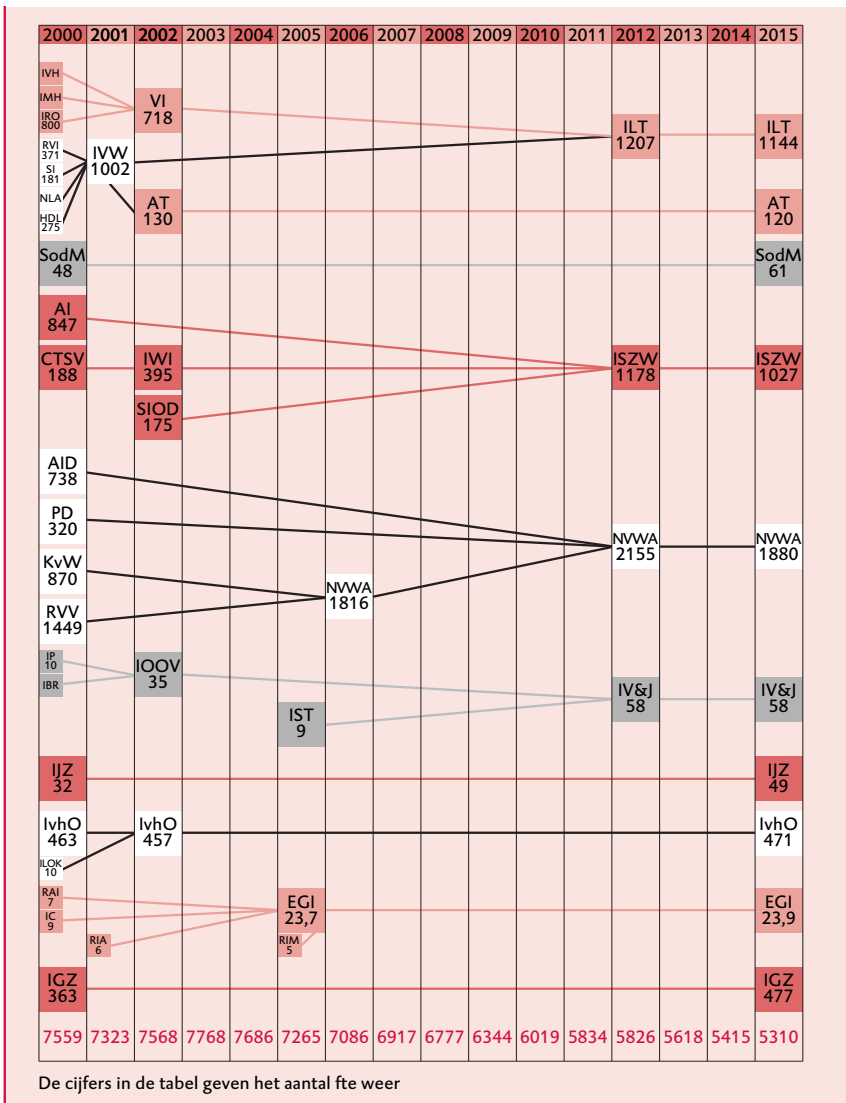
4.2 NADRUK OP LASTEN EN KOSTEN

Als het in een bepaalde sector langere tijd ‘rustig’ is en zich geen belangrijke incidenten of problemen voordoen, overheerst de focus op lasten en kosten; de perceptie dat er sprake is van hinderlijke en zinloze regel- en toezichtdruk wordt dominant en investeringen in toezicht krijgen minder prioriteit.

4.2.1 VERMINDERING VAN TOEZICHTLASTEN EN -KOSTEN

Politici, bestuurders en bedrijven zijn het rijkstoezicht in de afgelopen jaren steeds meer gaan benaderen vanuit het oogpunt van administratieve en financiële lasten voor de onder toezicht gestelden en kosten voor de overheid. Er is veel negatieve beeldvorming rondom de omvang en kosten van toezicht met ‘zelfrijzend bakmeel’ en ‘toezichtindustrie’ als typerende metaforen (Van Waarden 2006; Steenhuisen en Van der Voort 2012).

Tabel 4.2 Fusies van inspecties



IVH	Inspectie Volkshuisvesting	VI	VROM-Inspectie
IMH	Inspectie Milieuhygiëne	ILT	Inspectie Leefbaarheid en Transport
IRO	Inspectie voor de Ruimtelijke Ordening		
RVI	Rijksverkeersinspectie	HDL	Handhavingdienst Luchtvaart
SI	Scheepvaartinspectie	IVW	Inspectie Verkeer & Waterstaat
NLA	Nederlandse Luchtvaart Autoriteit		
AT	Agentschap Telecom		
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen		
AI	Arbeidsinspectie	SIOD	Sociale Inlichtingen- en
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen	SZW	Opsporingsdienst
IWI	Inspectie Werk en Inkomen		Inspectie SZW
AID	Algemene inspectiedienst	NVWA	Nederlandse Voedsel- en
PD	Plantenziektenkundige Dienst		Warenautoriteit
KvW	Keuringsdienst van Waren		
RVV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees		
IP	Inspectie voor de Politie	IST	Inspectie voor de Sanctietoepassing
IBR	Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding	IV&J	Inspectie Veiligheid en Justitie
IOOV	Inspectie Openbare orde en Veiligheid		
IJZ	Inspectie Jeugdzorg		
IvhO	Inspectie van het Onderwijs	ILOK	Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's
RAI	Rijksarchiefinspectie	RIM	Rijksinspectie Monumentenzorg
IC	Inspectie Cultuurbezit	EGI	Erfgoedinspectie
RIA	Rijksinspectie voor de Archeologie		
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg		

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van het rijkstoezicht 2011* (interne notitie)

Administratieve lasten

Illustratief voor het *administratieve* lasten discours is een column in *Medisch Contact* van bestuursvoorzitter Levi van het Academisch Medisch Centrum in Amsterdam.¹ Hij beklagt zich over een dicht 'spinnenweb' van inspecties, een 'bouwwerk van gestold wantrouwen', waardoor het bijna onvoorstelbaar is dat zorgprofessionals tussen alle inspecties door nog tijd hebben om af en toe een patiënt te zien of een student te onderwijzen. Een soortgelijk geluid liet rector Olthof van een school in Breda in *de Volkskrant* horen: 'Geef de docent zijn autonomie terug', laat het werk in het klaslokaal over aan de professional, de Inspectie van het Onderwijs moet zich niet gedetailleerd bemoeien met hoe leraren lesgeven.²

Dergelijke geluiden klinken ook al jarenlang in het bedrijfsleven. Ze werken door in de Tweede Kamer blijkens de brede steun voor de vorming van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven (moties Aptroot). De nadruk op lasten komt ten tijde van het kabinet Rutte I tot uitdrukking in het *Programma Regeldruk Bedrijven*. In het kader van het streven naar een compacte Rijksdienst is dat programma gericht op de vermindering van regeldruk voor bedrijven, onder meer

door efficiënter toezicht ('meer gemak met regels'). De invoering van de zogenaamde 'inspectievakantie' maakt er deel van uit (motie Elias).³ Bedrijven die de regels goed naleven en die voldoen aan criteria⁴ zouden niet vaker dan twee keer per jaar bezocht moeten worden door de rijksinspecties; ook al is het aantal inspecties per jaar dikwijls (veel) minder. Daarnaast zijn het *Ondernemingsdossier* en *Inspectieview* in ontwikkeling. Het *Ondernemingsdossier* stimuleert meer-
voudig gebruik van bedrijfsgegevens en *Inspectieview* is door de rijksinspecties ontwikkeld om onderling inspectiegegevens uit te wisselen. Beide informatievoorzieningen zijn van belang voor meer selectief en risicogericht toezicht. Als de informatie in het *Ondernemingsdossier* en in *Inspectieview* wijst op goed gedrag van bedrijven, krijgen die vanuit de overheid meer vertrouwen om eigen verantwoordelijkheid te nemen bij de naleving van wettelijke kaders. Ze kunnen dan ook binnen die kaders tot op zekere hoogte een eigen invulling geven aan (doel)voorschriften.

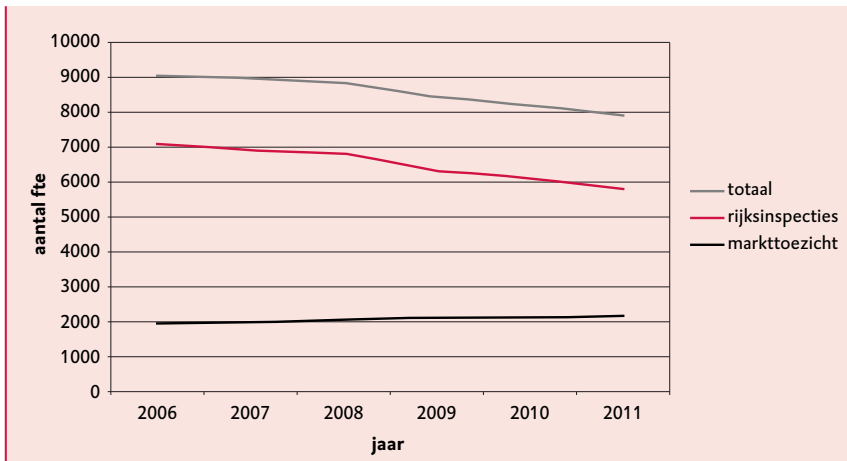
Budgettaire lasten voor de rijksbegroting

De grote aandacht voor lasten en kosten heeft geresulteerd in reorganisaties en personele inkrimping bij de rijksinspecties en de markttoezichthouders.⁵ Zo introduceerde het vierde kabinet Balkenende in 2007 bezuinigingen op de rijksinspecties (oplopend tot 70 miljoen euro structureel per jaar) en boetetaakstellingen voor de markttoezichthouders (oplopend tot 100 miljoen per jaar). Het programma *Eenduidig toezicht* heeft de afgelopen jaren geleid tot enkele grote fusies van toezichthouders (tabel 4.2) Vooral de wens om te kunnen bezuinigen als gevolg van schaal- en synergievoordelen lag hier aan ten grondslag.⁶

De gezamenlijke personele omvang van rijksinspecties en markttoezichthouders is de afgelopen jaren fors afgenomen, in 2011 met 12 procent ten opzichte van 2006 (figuur 4.1). De daling van de personele omvang komt vooral voor rekening van de rijksinspecties; gerekend vanaf 2006 is hun personele omvang met 18,7 procent afgenomen. De personele omvang van de marktinspecties groeide tot voor kort, in 2011 met 12,7 procent ten opzichte van 2006, maar lijkt zich te stabiliseren. Gelet op resterende taakstellingen zal de komende jaren de omvang van de rijksinspecties verder afnemen tot een niveau dat ongeveer 25 procent lager zal liggen dan in 2006. Uitzonderingen op de dalende trend zijn intensivering bij bijvoorbeeld de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Staatstoezicht op de Mijnen.

Een recent voorbeeld van het streven de budgettaire lasten van het rijkstoezicht te verminderen is het 'boetedictaat' dat het kabinet Rutte II aan de NMA heeft opgelegd (Baarsma 2013: 29). Het regeerakkoord van dit kabinet (*Bruggen slaan*) bepaalt dat de NMA vanaf 2017 jaarlijks minimaal 125 miljoen aan boetes moet opleggen (oplopend van 75 miljoen in 2014 via 100 miljoen in 2015 en 2016). Dat is

Figuur 4.1 Fte-ontwikkeling rijksinspecties en markttoezichthouders



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van het rijktoezicht 2011* (interne notitie)

een forse bezuinigingsopdracht als deze wordt geplaatst naast de boetes die de NMA de afgelopen jaren al heeft opgelegd. Ter vergelijking: de NMA heeft in 2012 in totaal in twaalf zaken kartelboetes opgelegd, waarvan zes aan leidinggevend. Samen met drie boetes op het gebied van energieregulering komt het totale boetebedrag in dat jaar uit op 36,5 miljoen. Bovendien leert de ervaring dat een groot aantal boetes van de NMA geen stand houdt in de rechtszaal. Volgens Baarsma zal de NMA een bouwfraude-achtig kartel nodig hebben om aan de gestelde opdracht te kunnen voldoen. Een dergelijke ‘onhaalbare’ bezuiniging is volgens haar geen goed idee, ook omdat het de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk zet (Baarsma 2013).

Een ander voorbeeld is het initiatief van het kabinet om de kosten van het toezicht van AFM en DNB voor een groter deel door te berekenen aan de onder toezicht gestelden (vanaf 2014 moet dit structureel 38 miljoen per jaar opbrengen).⁷ Hiermee stijgen de financiële lasten van de onder toezicht gestelden in even grote mate.

4.2.2 BEPERKT GEZICHTSVELD DOOR DE NADRUUK OP LASTEN EN KOSTEN

Het gevolg van de lastenoriëntatie is een permanente zoektocht van de overheid en haar toezichthouders naar mogelijkheden om met minder middelen ten minste even effectief, of zelfs effectiever, toezicht uit te oefenen. Dit alles onder het motto ‘minder lasten, meer effect’. Dat draagt bij aan vele innovaties in de uitoefening van het rijktoezicht, zoals risicogebaseerd toezicht, systeemtoezicht, de vertrou-

Tabel 4.3 Kostenontwikkeling rijkstoezicht

Toezichthouder	Begroting (mln)	Begroting % toename	Personeel (in fte)	Rijksbijdrage (mln)
Periode	2012	2009-2012	2012	2012
De Nederlandsche Bank (DNB)	333,30	42,4%	1.660	26,83
Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)	234,00	-10,6%	2.225	108,48
Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)	169,18	-7,9%	1.392	?
Inspectie szw	92,90	-11,3%	1.179	?
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	80,40	-2,1%	543	18,02
Onderwijsinspectie	57,19	-4,4%	488	58,23
Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)	56,63	21,3%	478	56,64
Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)	45,40	-9,0%	395	41,00
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBC)	41,91	9,8%	273	0,00
Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)	29,60	-7,7%	261	29,80
Algemene Rekenkamer	28,90	-3,7%	280	
Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	23,30	2,9%	251	0,00
Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	17,81	-3,7%	134	2,51
Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB)	11,46	-2,3%	115	0,00
Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)	7,95	20,3%	43	0,00
De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	7,82	18,2%	43	
College bescherming persoonsgegevens (CBP)	7,76	6,5%	81	7,68
Agentschap Telecom	7,20	-9,9%	81	0,18
Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	6,75	-8,4%	85	0,00
De Consumentenautoriteit	6,70	3,1%	45	7,00
Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)	6,57	4,5%	39	0,30
Bureau Financieel Toezicht (BFT, toezicht op deurwaarders en notariaat)	6,22	3,8%	38	6,22
Inspectie Jeugdzorg	5,95	1,8%	43	5,93
Commissariaat voor de Media (CvdM)	5,91	3,6%	53	4,20
Erfgoedinspectie	2,69	-16,2%	24	2,72
Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiprodukten (CPE, nu: NCAE)	1,24	-22,3%	13	0,00
College van Toezicht Auteursrechten (CvTA)	0,44	46,7%	2	0,44

Bron: 'Kentering: kosten toezicht lager', *de Volkskrant*, 11 januari 2013 (onderzoek S. Olsthoorn)

wensbenadering en private vormen van toezicht. Daarmee speelt de overheid ook in op het belang van horizontalisering van het toezicht in aansluiting op minder hiërarchische maatschappelijke verhoudingen. Bijna alle toezichthouders experimenteren met deze innovaties of hebben ze op enigerlei wijze geïmplementeerd in de zoektocht naar ‘goedkoper’ toezicht. Dat is op zich een goede ontwikkeling, mits sprake is van even effectief of zelfs effectiever toezicht. Maar vooral onder druk van bezuinigingen en taakstellingen lijkt sprake van een zekere hypevorming rondom innovaties waarvan soms zonder onderbouwing wordt aangenomen dat ze niet alleen goedkoper zijn en minder administratieve lasten opleveren, maar ook tenminste even effectief.

Zo wijzen Ale en Mertens (2013) op het gevaar van ‘gelegenheidsredeneringen’ rondom innovaties in een situatie van grote budgettaire druk. ‘Systeemtoezicht’ wordt dan bijvoorbeeld al gauw omarmd als een vorm van toezicht die *a priori* efficiënter is dan het ‘traditionele’, fysieke toezicht. Deze auteurs vinden systeemtoezicht een interessant en relevant concept, maar plaatsen wel vraagtekens bij de universele toepasbaarheid ervan. Veiligheid van een chemische onderneming bijvoorbeeld is meer dan het ‘hebben’ van een veiligheidssysteem. En het is nog maar de vraag of het toezicht op veiligheidssystemen ‘goedkoper’ is. Misschien wel als het toezicht beperkt blijft tot een papieren exercitie (zonder eigen fysieke waarneming), maar mogelijk niet als de toezichthouder de informatie in het veiligheidssysteem met aanvullend eigen onderzoek kritisch beoordeelt. Dat vraagt immers om inspecteurs met hoogwaardige kennis van de bedrijven waarop ze toezicht houden en die in staat zijn om de door die bedrijven verstrekte informatie te verifiëren en te valideren. Daar hangt een prijskaartje aan.

Hoge (budgettaire) verwachtingen zijn er ook van het ‘privatiseren’ van het toezicht door certificering. Dit betekent vaak dat de toezichtkosten voor de overheid weliswaar dalen, maar de kosten voor de onder toezicht staanden navenant stijgen (Bokhorst 2011). Sommige innovaties richten zich op het reduceren van de administratieve lasten, maar in hoeverre dat succesvol is, is nog maar de vraag. Bij ‘horizontalisering’ van het toezicht in de vorm van convenanten tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden blijkt dat soms niet het geval (cf. Commissie Stevens 2012).

Hoe begrijpelijk ook, de fixatie op kosten en lasten draagt niet bij aan een onbevengene discussie over de vraag hoeveel mensen, middelen en deskundigheid nodig zijn voor het uitvoeren van goed toezicht. Het gevaar is daarbij niet denkbeeldig dat de bezuinigingen van de afgelopen jaren niet zozeer leiden tot doelmatigheidswinst (hetzelfde toezicht met minder middelen), maar tot inhoudelijk andere accenten in de uitoefening van toezicht zonder dat daaraan een duidelijke discussie en keuze is voorafgegaan. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer

(2013) naar de effecten van bezuinigingen op 22 uitvoeringsorganisaties – waaronder een groot aantal inspecties en autoriteiten – suggereert dat de onderzochte toezichthouders de ingeboekte bezuinigingen opvangen door onder andere te kiezen voor meer risicogestuurd werken, afstoting van beleids- en onderzoekstaken, en extra boete-inkomsten door meer inzet op handhaving. De bezuinigingen hebben dus gevolgen voor de inhoud van het toezicht zonder dat deze consequenties altijd zijn geëxpliciteerd. Verantwoord bezuinigen vergt volgens de Algemene Rekenkamer echter het zichtbaar maken van de gevolgen en een expliciete keuze voor een andere taakinfilling of taakafstoting.

In het toezichtsbeleid zou de overheid een sterkere koppeling moeten aanbrengen tussen de lasten en de opbrengsten, ofwel tussen de kosten en de baten. Aandacht voor de maatschappelijke opbrengsten van toezicht gaat verder dan alleen het meten van de ‘output’ van toezichthouders. Het gaat ook verder dan het meten van de effecten van het ingezette toezichtsinstrumentarium op het nalevingsgedrag.

4.3 NADRUK OP DE NALEVINGS- EN HANDHAVINGSFUNCTIE

Zodra zich een ingrijpend incident of een ongunstige ontwikkeling in een sector voordoet, slaat de stemming vaak om in de richting van meer naleving en handhaving. Media, publiek en politiek reageren ontsteld, waarbij de verontwaardiging zich dikwijls vooral richt op de (toezichthoudende) overheid in plaats van op de falende bedrijven of instellingen. Het toezicht ligt dan onder vuur: hoe heeft men dit kunnen laten gebeuren?

4.3.1 TOEZICHT IS DOEN NALEVEN EN HANDHAVEN

Vanaf begin jaren negentig heeft het denken over de aansturing van overheidsorganisaties en publieke dienstverlening een fundamentele transformatie ondergaan in de richting van het *New Public Management* (NPM) gedachtegoed (Pollitt en Bouckaert 2011; Noordegraaf, Geuijen en Meijer 2011; Noordegraaf en De Wit 2013). Belangrijk motief in dit gedachtegoed en het daarop gebaseerde beleid is de scheiding tussen beleid en uitvoering.⁸ Toezicht dient daarbij als een waarborg of vangnet om de risico’s op te vangen rond het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken of het ‘overlaten’ van maatschappelijke ordening aan marktwerking. Toezichthouders worden als gevolg daarvan in toenemende mate benaderd als een aparte ‘agent’ naast beleid én uitvoering. De verschillende ambtelijke commissies over toezicht en de (kaderstellende) kabinetsvisies op toezicht vertrekken ook nadrukkelijk vanuit een gewenste scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht. Toezicht is dan het sluitstuk van de beleidscyclus, waarin politiek en bestuur de doelen en de wet- en regelgeving vaststellen, verschillende actoren de uitvoering voor hun rekening nemen en het

toezicht toeziet op de naleving van de regels en de kwaliteit van de uitvoering controleert.

De functionele scheiding tussen beleid en toezicht is een van de dominante doctrines in de benadering van het overheidstoezicht, met als ultieme consequentie dat toezicht zich dient te beperken tot toezien op de naleving c.q. handhaving van regels (cf. Mertens 2011). Dit denken in termen van een ‘lineaire’ beleidscyclus die loopt van politieke besluit- en beleidsvorming en wet- en regelgeving (‘aan de voorkant’), via uitvoering, naar het houden van toezicht op naleving (‘aan de achterkant’), getuigt van een instrumentele visie op de functie van toezicht. Het NPM-denken ziet toezicht primair als een essentieel onderdeel van het controleerbaar en beheersbaar maken van het handelen en presteren van de objecten van beleid en regelgeving (Noordegraaf en De Wit 2013).

We zien dit terug in de inspectiepraktijk van de afgelopen jaren. Het lijkt erop dat bij de inspecties niet meer het daadwerkelijk inspecteren van kwaliteit en veiligheid centraal staat, maar veeleer het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving (of de eigen toetsingskaders van de inspectie). De inspecties zijn – ook in hun eigen beleving – opgeschoven van toezichthouders naar handhavingsorganisaties. Het Meerjarenprogramma 2011-2014 van de samenwerkende rijksinspecties spreekt nadrukkelijk een voorkeur uit voor het begrip handhaving als overkoepelend begrip. Deze ‘verbale vernieuwing’ (Van Twist 1994) – van toezicht naar handhaving – is tekenend voor de huidige inspectiepraktijk. Handhaving staat juridisch gezien voor de toepassing van (dwang)maatregelen (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties) en wie recente jaarplannen van inspecties raadpleegt wordt ook getroffen door de inzet op strakke handhaving. Voorbeelden zijn het per type overtreding meten van nalevingsniveaus en het per type overtreding opstellen van streefwaarden voor nalevingsniveaus.⁹

Het is opvallend dat juist ook in sectoren met doelgebonden wet- en regelgeving, zoals de zorg en het onderwijs, toezichthouders meer inzetten op naleving en handhaving. Dat doen ze door te toetsen aan veelal door henzelf – soms ook in samenspraak met het veld – ontwikkelde toetsingskaders. Zo signaleren Robben et al. (2012: 13-14) in het domein van de gezondheidszorg een met de maatschappelijke ontwikkelingen meebewegende focus van de rijkstoezichthouder. Zij wijzen erop dat in de toezichtstheorie van de IGZ vanaf 2003 een steeds sterkere nadruk ligt op de naleving van wet- en regelgeving en het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen. Achtergrond is de gewijzigde maatschappelijke en politiek-bestuurlijke houding ten opzichte van gedogen en handhaven van wet- en regelgeving. Ze stellen:

“In deze ontwikkeling past ook de opkomst van de *frames* patiëntveiligheid en gezondheidsschade in de gezondheidszorg en de handhaving van regels door de inspectie ten koste van een breder focus van het toezicht op kwaliteit. De term ‘handhaving’ staat in de laatste twee meerjarenbeleidsplannen [van de IGZ] in de titel. De IGZ gebruikt nu bij voorkeur de term ‘handhaving’ waaronder zij toezicht en opsporing verstaat” (Robben et al. 2012: 29).

Het rijkstoezicht op het onderwijs heeft zich aanvankelijk bewogen van een sterke gerichtheid op het controleren van de naleving van allerlei voorschriften, naar een situatie met meer vrije ruimte voor scholen, met ‘stimulerend toezicht’ als middel tot borging van niet-wettelijk verankerde ‘kwaliteit’ (Ministerie van OCW 2000). Vervolgens heeft de Inspectie van het Onderwijs – vooral onder invloed van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) – in overleg met het veld toetsingskaders voor haar kwaliteitsbeoordeling ontwikkeld. Met de wetswijzigingen onder de noemer *Goed onderwijs, goed bestuur* dient elke school te voldoen aan deze toetsingskaders en het wettelijk vastgestelde niveau van basiskwaliteit. Het toezicht richt zich primair op de naleving daarvan. Dat is niet tot ieders tevredenheid, aldus een terugblik op tien jaar Wet op het Onderwijstoezicht (2000-2010):

“De overgang van de begripvolle inspecteur, de *critical friend* die zich beperkte tot een opvoedend gesprek met de school, naar een inspecteur die volgens een veel strakkere methodiek tot een oordeel komt, wordt niet altijd gewaardeerd. En al helemaal niet wanneer dat oordeel negatief is en ook nog eens publiek wordt gemaakt.”¹⁰

Ook bij het markttoezicht probeert het kabinet meer nadruk te leggen op naleving en handhaving. In de kabinetsvisie op markttoezicht – op niet-financiële markten – uit 2011 wordt bijvoorbeeld de *high trust* benadering gepropageerd voor het markttoezicht.¹¹ Deze *high trust*-benadering is in feite een vorm van risicogericht toezicht, waarbij de risico’s op niet-naleving centraal staan. Waar de risico’s op niet-naleving gering zijn ‘vertrouwt’ de toezichthouder, waar de risico’s op niet-naleving groot zijn zet hij meer middelen in en treedt hij strenger op. Maar met een dergelijke focus op niet-naleving krijgt de toezichthouder niet alle denkbare risico’s in het vizier. Niet alle risicovolle gedragingen zijn over-tredingen van geldende wet- en regelgeving. Er is ook risicovol en zelfs schadelijk gedrag *buiten* de kaders van wet- en regelgeving, dat met een legalistische focus op nalevings-effecten buiten beeld blijft. Het kan gaan om het gedrag van individuele onder toezicht gestelde actoren, maar ook om risico’s verbonden aan ongunstig op elkaar inwerkende gedragingen van diverse actoren binnen een bepaald systeem. We spreken dan over systeemrisico’s. In de kern gaat het bij het signaleren van systeemrisico’s om het voorkomen

van besmetting (of *spill over*): effecten die van het ene (deel)systeem overslaan naar het andere, zoals een run van de ene naar de andere bank (Bijlsma et al. 2010: 10).

De sterkere nadruk op naleving en handhaving in het markttoezicht komt ook tot uitdrukking in een roep om hogere boetes en ruimere (opsporings-)bevoegdheden voor toezichthouders. Bijvoorbeeld de bevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner diens woning te doorzoeken, de medewerkingsplicht voor ondernemingen en personen, de bevoegdheid om boetes aan opdrachtgevers en leidinggevendenden op te leggen en de bevoegdheid om bedrijven te dwingen zich op te splitsten of onderdelen af te stoten. Vooral in het mededingingstoezicht is sprake van een verharding, in het bijzonder gericht op het vergroten van de afschrikwekkende werking van boetes. Die verharding is in het coalitieakkoord van Balkenende IV gepresenteerd als een onderdeel van een *high trust* benadering van toezicht (2007: 11): “Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen”. In de toelichting op de nieuwe boetebeleidsregels lichtte de toenmalige minister van Economische Zaken deze benadering als volgt toe:

“*High trust* houdt in dat er minder middelen ingezet worden om overtredingen op te sporen in gevallen waarin de risico’s beperkt zijn, maar dat er harder wordt opgetreden als de wet toch wordt overtreden. Het *high trust*-beleid gaat hierbij uit van het vertrouwen dat burgers en bedrijven zich aan de wet houden. Vanuit dit vertrouwen wordt het toezicht meer gericht op die gebieden waar het risico voor overtredingen hoog wordt geacht en minder op die gebieden waar het risico voor overtredingen juist laag wordt geacht. Om te waarborgen dat er een afschrikwekkende werking blijft uitgaan van het toezicht is het noodzakelijk extra streng op te treden als het vertrouwen dat de wet wordt nageleefd toch wordt geschonden.”¹²

De markttoezichthouders zelf proberen meer afstand te nemen van een al te legalistische nadruk op naleving. Ze hebben meer oog gekregen voor het belang van tijdige signalering en oplossing van achterliggende problemen.

4.3.2 DE BEPERKINGEN VAN DE NADRUKE OP NALEVING EN HANDHAVING

Preoccupatie met naleving en handhaving leunt sterk op de gedachte dat het overheidstoezicht zelfstandig in staat is om de naleving van wet- en regelgeving op het gewenste niveau te krijgen. Daarnaast is de min of meer impliciete veronderstelling dat naleving van wet- en regelgeving een garantie is voor het bereiken van de politiek geaccordeerde beleidsdoelen en de daar achter liggende gewenste maatschappelijke ordening. Dit leidt echter onherroepelijk tot politieke en maatschappelijke teleurstellingen over het functioneren van het toezicht en daardoor ook over de overheid in het algemeen (cf. Van Asselt 2009).

De sturende werking van wet- en regelgeving moet niet worden overschat. In menig opzicht is het klassieke wettelijke instrumentarium niet geschikt om de barrières te overwinnen waarop de overheid stuit bij haar pogingen tot sturing van andere actoren. De complexe en dynamische werkelijkheid, het vaak internationale karakter van beleidsvraagstukken en snelle technologische innovaties in het veld kunnen ervoor zorgen dat wet- en regelgeving de aansluiting bij de realiteit verliest. Wetten en regels verouderen snel en met heraansluiting is veel tijd en juridische creativiteit gemoeid (Stout 2013). Niet voor niets is het recht van karakter veranderd door de opkomst van meer open, flexibele, responsieve en coöperatieve vormen van regulering. De overheid maakt steeds meer gebruik van tal van nieuwe ‘tweede generatie sturingsinstrumenten’¹³, zoals niet-dwangmatige gedragsprikkelers en communicatieve instrumenten, in combinatie met het wettelijke instrumentarium. Dat heeft consequenties voor het toezicht. Het toezicht moet tegenwoordig opereren in een context waarin gefixeerde wettelijke normering als sturingsstelsel aan betekenis heeft ingeboet (Hajer 2011: 57-60).

Toezichthouders en beleidsmakers moeten zich daarom niet blindstaren op (de risico’s van) niet-naleving. Een toezichthouder dient voorbij de grenzen van wet- en regelgeving te kijken, op zoek naar risico’s en bedreigingen voor het systeem waarop de overheid toezicht houdt. De beleidstheorie achter de focus op naleving en handhaving is te simpel, namelijk dat de beoogde doelstellingen van beleid te bereiken zijn wanneer maatschappelijke actoren zich gedragen in lijn met de wet- en regelgeving en dat de relevante maatschappelijke risico’s daarmee zijn afgedekt. Het is de theorie van de lineaire beleidscyclus: beleid wordt voorgesteld, vastgesteld en ten slotte uitgevoerd. Dat veronderstelt meer kennis en invloed bij de overheid dan waarover zij in werkelijkheid beschikt. Fixatie op naleving staat voor een benadering die maatschappelijke actoren als passieve objecten van sturing benadert en die geen of onvoldoende gebruik maakt van hun eigen inbreng. Bij uitvoering van beleid blijkt immers dat zich steeds weer nieuwe problemen voordoen en aanpassingen nodig zijn waarvoor bij de overheid de kennis niet voorhanden is (Hajer 2011).

De financiële crisis heeft geleerd hoe funest een te eenzijdige nadruk op nalevingsrisico’s en nalevingseffecten kan uitpakken. Financieel toezicht dat zich alleen richt op regels (zoals kapitaaleisen voor banken) en de naleving van die regels, is niet effectief gebleken. Men is gaan inzien dat toezicht (pro)actiever en meer gericht op systeemrisico’s moet zijn en dat er naast toezicht op individuele instellingen ook systeemtoezicht¹⁴ moet zijn (Financial Services Authority 2009; Palmer en Cerruti 2009; Cavelaars et al. 2013). In de financiële sector wil dat zeggen: toezicht gericht op het identificeren van risico’s voor het financiële systeem als geheel en het oplossen daarvan.

De preoccupatie met naleving getuigt van een visie op sturing van de samenleving die niet goed past bij de complexiteit en dynamiek van die samenleving.¹⁵ Overheidstoezicht is onderdeel van een ‘multi-actor’ en ‘multi-level’ netwerksamenleving. Bij de borging van publieke belangen moet de overheid rekening houden met de meervoudigheid van belangen, perspectieven en verwachtingen (Boutelier 2011; RMO 2011; WRR 2012). Toezicht is dan vooral toezicht in ketens en netwerken, waarbij de toezichthouder één van de spelers is. Maar wel een speler met bijzondere verantwoordelijkheden.

4.4 NADRUK OP DE POLITIEK-BESTUURLIJKE FUNCTIE

Na een incident of een ongunstige ontwikkeling in een sector en de opschudding daaromheen, volgt dikwijls een krachtige reactie vanuit politiek en bestuur. Bewindslieden kondigen luid en duidelijk aan dichter op het toezicht te gaan zitten en niet zelden herzien zij de aansturing van de toezichthouder; die wordt directer en directiever. Kernwaarden als onpartijdigheid en onafhankelijkheid worden gerelativeerd en de boodschap voor de toezichthouder is veelal: zorg dat dit nooit meer gebeurt.

4.4.1 TOEZICHT ALS DIENSTBAAR VERLENGSTUK VAN BESTUUR EN BELEID

De benadering van toezicht als onderdeel of sluitstuk van een lineaire – gesloten – beleidscyclus leidt tot een sterke nadruk op de politiek-bestuurlijke functie van toezicht (Commissie Sint 2005). We bedoelen daarmee dat toezicht wordt benaderd als ‘dienstbaar verlengstuk’ van bestuur en beleid. Toezicht dient zich dan primair te richten op de minister, ter ondersteuning van diens ministeriële verantwoordelijkheid en zo bij te dragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Het gevaar van een eenzijdige nadruk op deze functie is echter dat de eigenstandige terugkoppelfunctie van toezicht *tegenover* politiek en bestuur onder druk komt te staan. In de praktijk blijkt telkens dat wanneer de politiek-maatschappelijke druk toeneemt – niet in de laatste plaats bij geruchtmakende incidenten – bewindslieden en hun vakdepartement neigen naar het directer en directiever aansturen van het toezicht. Kernwaarden als onpartijdigheid en onafhankelijkheid komen dan onder druk te staan.

Hoewel de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rijkstoezichthouders met de mond en op papier worden beleden, is de realiteit vaak anders. Er zijn diverse voorbeelden uit de afgelopen jaren te noemen waarbij toezichthouders politieke druk op hun eigenstandige oordeelsvorming hebben ervaren of waarbij – minder zichtbaar – hun unieke kennis niet op waarde is geschat en benut in de beleidsontwikkeling. Regelmatig blijkt dat het onpartijdige oordeel en de onafhankelijke positionering van het toezicht in de praktijk niet vanzelfsprekend worden gerespecteerd en dat de verleiding tot inmenging voor bestuurders en politici groot

is. Denk aan de recente politiek-bestuurlijke reacties op incidenten in de gezondheidszorg en de woningcorporatiesector¹⁶, of aan het gegeven dat in het decennium voorafgaande aan de financiële crisis van financiële toezichthouders juist een meer faciliterende houding werd verwacht en gevraagd. Het toezicht moest de innovatie en groei van de financiële sector niet onnodig beknotten, maar juist ondersteunen. Daarbij speelt natuurlijk mee dat de financiële sector voorafgaande aan de crisis in verschillende landen veel economische groei genereerde. Financiële toezichthouders kregen daardoor te maken met politieke druk, beleid en wetgeving gericht op het verder stimuleren van innovatie en groei van de financiële sector, het ondersteunen of creëren van ‘nationale kampioenen’ en ‘onderningsvriendelijke toezichtarrangementen’ (Palmer en Cerruti 2009).¹⁷

Baarsma (2013) noemt in dit verband diverse voorbeelden van ‘politisering’ van het mededingingstoezicht, terwijl toch alom wordt onderschreven dat dat toezicht buiten politieke ‘dagkoersen’ moet blijven. Zij betreurt bijvoorbeeld dat het toezicht op fusies in het onderwijs is ondergebracht bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in plaats van bij de NMA. Dat opent naar haar oordeel de weg naar politieke inmenging in het fusietoezicht.¹⁸ Baarsma wijst ook op de druk van de Tweede Kamer om in crisistijd het mededingingstoezicht te versoepelen, in de vorm van het initiatief wetsvoorstel uit 2008 gericht op een ‘grotere veilige haven voor MKB bedrijven’:

“Onder de tien – in plaats van vijf – procent marktaandeel zouden bedrijven hun gang moeten kunnen gaan. Of nu een prijsafpraak wordt gemaakt of de markt wordt verdeeld: het mag als het marktaandeel maar onder de tien procent ligt. Door toedoen van twee wakkere Kamerleden is de titel van het wetsvoorstel veranderd van ‘versoepeling van de uitzondering op het verbod van mededingingsafspraken’ in het politiek correcte ‘versterking positie leveranciers uit het MKB’. Kartels ontstaan juist in crisistijd. Daarom is het jammer dat de politiek nu vraagt om een toegeeflijker mededingingstoezicht. De politiek lijkt bovendien te vergeten dat niet alleen MKB bedrijven, maar ook de consument last heeft van de crisis. Hoge kartelprijzen helpen de consument niet. Hoe dan ook; de grotere veilige haven is nu een feit.” (Baarsma 2013)

Ottow en Lavrijsen (2011) beschrijven de Nederlandse gaszaak als voorbeeld van het belang van (Europese) onafhankelijkheidseisen. In deze zaak ging het om een beleidsregel van de minister van Economische Zaken, waarin aan de raad van bestuur van (de Energiekamer van) de NMA een aanwijzing werd gegeven hoe om te gaan met het vaststellen van de tarieven van Gas Transport Services (waarvan de staat 100 procent aandeelhouder is). De Verenging van Energieproducenten (EnergieNed) stelde dat het in dit geval niet ging om een algemene beleidsregel (toegestaan volgens de Mededingingswet), maar om een aanwijzing in een individuele zaak (niet toegestaan volgens de Mededingingswet). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) betitelde de algemene beleidsregel inderdaad als een indivi-

dule aanwijzing en vernietigde het besluit van de raad van bestuur van de NMA dat uitvoering gaf aan deze ‘algemene’ beleidsregel. De minister had inbreuk gemaakt op de zelfstandige en onafhankelijke oordeelsvorming die de NMA als zelfstandig bestuursorgaan toekwam. Het Cbb toetste aan de Mededingingswet en kwam niet meer toe aan toetsing van de Europese gasrichtlijn, maar ook deze (inmiddels herziene) richtlijn is duidelijk over het belang van regulerende toezichthouders die onafhankelijk zijn van marktpartijen en van enig politiek orgaan.

Uit door ons gevoerde gesprekken blijkt dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid ook bij de inspecties geen ‘rustig bezit’ zijn.¹⁹ De inspecties maken als organisaties deel uit van de ministeries en zijn daarbinnen ‘relatief onafhankelijk’. Over wat dat betekent en over de gewenste houding van de inspecteur-generaal tegenover de ambtelijke en politieke top van een departement (en vice versa) verschillen de opvattingen. Er zijn voorbeelden van openlijke druk op een inspecteur-generaal om mee te kleuren met de rest van het departement, van moedig verzet daartegen, en van een weinig zelfbewuste en assertieve opstelling bij de toezichthouder. Volgens Kingma (voormalig inspecteur-generaal van de Inspectie voor de Gezondheidszorg) is het toezicht van de inspectie ook toezicht op het beleid van het ministerie en kan dat toezicht dus ook wel eens aan het licht brengen dat bepaald beleid tekortschiet. De praktijk is echter anders:

“De werkelijkheid is dat de inspecties zijn teruggezet zoals Rome de Nederlandse kerkprovincie heeft teruggezet nadat die te onafhankelijk was geworden. Toen kregen we bisschop Gijsen op ons dak. De beweging die in de jaren negentig is ingezet naar meer onafhankelijk toezicht, is teruggedraaid” (Kingma, in Mertens en Spaninks 2013: 87).

Een voorbeeld van de nadruk op de politiek-bestuurlijke functie is de discussie over de positionering van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) naar aanleiding van de Q-koorts.

De Q-koorts en de (on)afhankelijke positie van de Voedsel- en Warenautoriteit

In de jaren 2007-2012 werd Nederland, in het bijzonder Noord-Brabant, getroffen door de grootste Q-koorts epidemie die internationaal ooit is gemeld. Na een direct al hoog aantal van 168 gevallen in 2007 steeg dit cijfer tot 2354 in 2009 en in 2012 werden nog 66 gevallen gemeld. In totaal zijn in deze periode volgens opgave van het RIVM 25 mensen aan de ziekte overleden.²⁰ Bij het bestrijden van de epidemie raakten vele gezondheidszorgwerkers, gezondheidsinstellingen en twee departementen (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) betrokken. Ook de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA, inmiddels NVWA) speelde een belangrijke rol. De gang van zaken rond deze epidemie is onderwerp geweest van heftige maatschappelijke discussie. Een van de kernvragen was of de belangen van de volksgezondheid zwaar genoeg hebben

gewogen tegenover die van de veterinaire sector. Hiermee hebben zich onder andere de Commissie Van Dijk en de Nationale ombudsman beziggehouden. De Commissie Van Dijk concludeert dat de verantwoordelijke bestuurders van LNV en VWS in de eerste jaren te laat en te weinig bestuurlijke activiteiten hebben ondernomen bij de bestrijding van de gevolgen van de uitbraak van de Q-koorts. Dit kwam volgens de commissie doordat beide departementen te lang bleven vasthouden aan de eigen beleidslogica en daardoor in een patstelling terechtkwamen. De betrokken diensten, waaronder de VWA, moesten mede daardoor opereren in een lastige dynamiek van kennishiaten, verschillende belangen en onhelderheid rond aansturing en regie. Als het gaat om het trekken van lessen is een van de aanbevelingen van de Commissie Van Dijk (2010: 114):

“De commissie zou graag zien dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) de naam van onafhankelijke, deskundige ‘autoriteit’ waar kan maken. De VWA dient op te kunnen treden als regisseur en crisismanager, geleid door de adviezen van het OMT [Outbreak Management Team] en de besluiten van het BAO [Bestuurlijk Afstemmings Overleg]. Meer dan nu het geval is zou de nieuwe VWA (nVWA) onafhankelijk gemaakt kunnen worden van de twee betrokken beleidsdepartementen. Immers, om een werkelijke autoriteit te worden dient de nVWA op termijn op enige afstand van de ministers (ministeries) te worden geplaatst. De Commissie beveelt aan dat er een vervolgstudie komt naar de juridische status van VWA in relatie tot het takenpakket van de nVWA.”

Het kabinet was echter van mening dat de autoriteitsfunctie van de nVWA zich uitstekend verder kon ontwikkelen binnen het voorziene juridische kader en de nieuwe status van de nVWA als een baten-lastendienst (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2010).

4.4.2 BEDENKINGEN BIJ TOEZICHT ALS VERLENGSTUK VAN BESTUUR EN BELEID

Een op zichzelf niet onbegrijpelijke hang naar *control* en het ‘primaat van de politiek’ discours (Dahlstrom et al. 2011) liggen ten grondslag aan de nadruk op de politiek-bestuurlijke functie van de toezichthouder. Dat leidt tot druk op zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Het is goed dat te onderkennen, want alleen dan zijn manieren te vinden om beter met dit spanningsveld om te gaan. Beschouwen we een toezichthouder als meer dan een ‘domme diender’²¹, dan moeten we zijn onpartijdige oordeel respecteren en zijn formele onafhankelijkheid verankeren. Het (maatschappelijk en bestuurlijk) belang van onpartijdigheid en onafhankelijkheid als kernwaarden van het toezicht wordt op beleidspapier meestal ook onomwonden onderschreven. De belangrijkste argumenten daarvoor zijn dan:

- 1 het verlangen van een deskundig oordeel in individuele gevallen dat niet afhankelijk is van politieke opportuniteit en beleidsmatige preoccupaties,
- 2 het voorkomen van het prevaleren van sector- en groepsbelangen boven publieke belangen,
- 3 het waarborgen van een kritische toets ten aanzien van andere functies (beleid, uitvoering) in de beleidscyclus.

Toezicht zonder ‘besmetting’ met andere beleidsdoelstellingen, belangen of politieke opportuniteit is elementair voor het bevorderen van het publiek vertrouwen in het toezicht. Het belang van dit vertrouwen in toezicht heeft te maken met het zogenaamde *commitment* probleem van bestuurders en politici (o.a. Majone 2005; Gilardi 2008; Gilardi en Maggetti 2010). De redenering luidt dan kort samengevat dat politici zich, door het cyclische (her)verkiezingsproces en de lobby’s waaraan zij onderhevig zijn, niet goed kunnen committeren aan consistent en consequent beleid op lange termijn, terwijl zij dat wel wenselijk achten. Hun eigen kortetermijnbelang komt dan op gespannen voet met (maatschappelijke) langetermijnbelangen. Door de borging van de langetermijnbelangen te delegeren aan een van de dagelijkse politiek onafhankelijke toezichthouder kunnen politici toch die belangen dienen en maken zij hun *commitment* daaraan geloofwaardig. Hiermee is ook die zekerheid te geven aan bedrijven, instellingen en burgers, die nodig is om langjarige investeringen te doen (Hanretty et al. 2012).

Voor het vertrouwen in en het adequaat uitoefenen van toezicht zijn ook de onafhankelijkheid en onpartijdigheid in relatie tot het veld van onder toezicht gestelden van belang. Onafhankelijkheid van marktpartijen is nodig om een *level playing field* op de (interne) markt te creëren (Lavrijssen en Ottow 2012: 424-425). De valkuil van *capture* moet worden voorkomen; de situatie waarin de relaties tussen toezichthouders en veld zo hecht worden dat een objectieve, valide beoordeling van het functioneren van het onder toezicht gestelde veld niet (meer) mogelijk is (Stigler 1971; Carpenter en Moss 2013).

Het belang van een onpartijdige houding en een onafhankelijke positionering van het toezicht worden politiek-bestuurlijk en beleidsmatig breed onderschreven. Maar waarom die belangrijk zijn, wat er precies onder onpartijdigheid en onafhankelijkheid moet worden verstaan en hoe die het beste zijn te waarborgen, is in de praktijk vaak niet helder of consequent uitgewerkt. Het is goed om een duidelijk analytisch onderscheid te maken tussen *onafhankelijkheid* als een formele status en *onpartijdigheid* als kenmerk van een houding.²² Formele onafhankelijkheid kent een groot aantal dimensies (juridisch, financieel, beleidsmatig, organisatorisch etc.). Heeft een toezichthouder eigen rechtspersoonlijkheid? Kan de toezichthouder een eigen personeelsbeleid voeren? Wie benoemt de inspecteur-generaal of de leden van de raad van bestuur? Hoe lang is de zittingsduur? Wie bepaalt het budget en hoe lang is een toezichthouder verzekerd van dat budget? In hoeverre bepaalt een toezichthouder zelfstandig zijn prioriteiten en werkwijze? Uiteindelijk is het bovenal een kwestie van houding. Een toezichthouder moet zijn formele onafhankelijkheid waarmaken in een onpartijdige houding en – omgekeerd – moet er ook respect zijn voor zijn rol en positie bij bewindslieden, parlement, het onder toezicht staande veld en in de samenleving.

4.5 DOMINANTE ORIËNTATIES VERBONDEN: TOEZICHTSPARADOX EN ONDERSCHIEDEND VERMOGEN

Het is niet toevallig dat de dominante oriëntaties op lasten en kosten, naleving en handhaving en de politiek-bestuurlijke functie zich gelijktijdig voordoen. Zij zijn met elkaar verbonden en kunnen zich ook tezamen manifesteren in de in hoofdstuk 1 genoemde ‘toezichtsparadox’. Omdat deze paradox in het publieke debat vaak zo’n grote rol speelt vatten we hem in termen van de drie dominante oriëntaties nog eens samen.

Als het in een bepaalde sector langere tijd ‘rustig’ is en zich geen belangrijke incidenten voordoen, overheerst de focus op lasten en kosten: de perceptie dat er sprake is van hinderlijk en overbodig toezicht wordt dominant en de investeringen in toezicht krijgen minder prioriteit. Zodra zich een belangrijk incident voordoet, kan de sfeer omslaan in de richting van de nalevings- en handhavingsfunctie: media, publiek en politiek reageren ontsteld, waarbij de verontwaardiging zich dikwijls richt op de (toezichthoudende) overheid in plaats van op de falende bedrijven of instellingen. De roep om meer regels, meer toezicht, en strenger aanpakken klinkt luid. Het toezicht zelf ligt dan ook onder vuur: hoe heeft men dit kunnen laten gebeuren? Dikwijls volgt dan een krachtige reactie van bewindslieden die luid en duidelijk aankondigen dichter op het toezicht te gaan zitten en niet zelden herzien zij de aansturing van de toezichthouder: die wordt directer en directiever. Kernwaarden als onpartijdigheid en onafhankelijkheid worden gerelativeerd en de boodschap voor de toezichthouder is veelal: zorg dat dit nooit meer gebeurt.

Zulke incident-gerelateerde reacties miskennen vaak het feit dat het ‘onderscheidend vermogen’ van toezicht nooit perfect kan zijn. Dat onderscheidend vermogen is de mate waarin het toezicht onderscheid kan maken tussen situaties waarbij toezichtinterventies wel en niet nodig zijn. Vervolgens moeten die interventies ook adequaat worden uitgevoerd. Daarbij zijn de volgende situaties mogelijk:

- 1 tijdig/adequaat interveniëren in situaties waarin interventie nodig is: ‘terecht positief (TP) handelen’;
- 2 niet tijdig/adequaat interveniëren in situaties waarin interventie nodig is: ‘fout negatief handelen (FN)’;
- 3 interveniëren in situaties waarin interventie niet nodig is: ‘fout positief handelen (FP)’;
- 4 niet interveniëren in situaties waarin interventie niet nodig is: ‘terecht negatief handelen (TN)’.

In de ideale toezichtspraktijk komen 2. en 3. niet voor: de situaties waarin interventies wel respectievelijk niet nodig zijn worden dan in 100 procent van de gevallen herkend. Maar een perfect onderscheidend vermogen is in werkelijkheid helaas niet haalbaar. Publiek, politiek en media concentreren zich na incidenten

bovendien vooral op de achteraf bezien niet tijdig herkende en niet adequaat afgehandelde situaties (FN), meestal benadrukkend dat dit niet meer mag gebeuren. Veel minder aandacht gaat uit naar het vaak veel grotere aantal tijdig herkende en adequaat afgehandelde gevallen (TP) en de situaties die achteraf bezien ‘onnodig’ onder de loep zijn genomen (FP). Geheel buiten het blikveld blijven de talloze situaties waarin terecht niet is opgetreden (TN). Deze staan echter wel voor een essentiële opdracht die het toezicht ook heeft: het vermijden van onnodig ingrijpen.²³

Om de gedachten te bepalen: in de discussie over de Inspectie voor de Gezondheidszorg richtte het publieke debat in 2012 zich op ruim driehonderd gevallen van niet tijdig of niet adequaat ingrijpen (FN) over een aantal jaren (Nationale ombudsman 2012), waarbij vele terechte interventies (TP) en vele miljoenen handelingen in de zorg die door de IGZ in dezelfde periode terecht ongemoeid werden gelaten (TN) niet of nauwelijks aandacht kregen. Als men het aantal gevallen van niet tijdig en niet adequaat ingrijpen (FN) tot nul zou willen reduceren moeten bij een niet perfect onderscheidend vermogen in feite alle activiteiten in de sector onderzocht worden. De selectiefunctie van het toezicht verdwijnt dan en de toezichtlast en -kosten nemen reusachtig toe.

Kortom, het is belangrijk en terecht om het aantal gevallen waarin, achteraf bezien, ten onrechte niet, te laat of niet goed is opgetreden, zoveel mogelijk te reduceren. Maar het gevolg van te eenzijdige aandacht voor het niet tijdig en niet adequaat ingrijpen (de FN-kant) kan zijn dat de selectieve functie van het toezicht afkalf. Dit onderstreept overigens ook het belang van het voortdurend blijven werken aan verbetering van het totale onderscheidend vermogen van toezicht.

4.6 CONCLUSIE

De drie hiervoor geschetste oriëntaties in beleid en praktijk van het rijkstoezicht – aandacht voor ‘lasten’, ‘naleving’ en ‘bestuurscentrische dienstbaarheid’ – zijn op zichzelf legitiem. Het is begrijpelijk dat de overheid en het rijkstoezicht bedrijven en instellingen niet willen opzadelen met onnodige toezichtlasten en proberen de eigen uitgaven voor toezicht in de greep te houden. Waarom zouden ook toezichthouders niet bezuinigen en hetzelfde of zelfs méér proberen te presteren met minder middelen? En is de naleving van wetten en regels niet een van belangrijkste *raisons d’être* van toezichthouders? Bovendien, als politiek en bestuur niet gaan over het toezicht, wie dan wel? Maar hoe begrijpelijk en legitiem de genoemde oriëntaties ook zijn, de huidige eenzijdige blik daarop is problematisch en vraagt om verruiming van perspectief; om een bredere blik die ook verder kijkt dan de incidenten van vandaag.

De vraag die daarbij dan centraal moet staan is wat de maatschappelijke functie – en daarmee de maatschappelijke waarde – van toezicht eigenlijk is of kan zijn. Wat is het ijkpunt van waaruit het denken over de functie en vervolgens de inrichting van toezicht moet vertrekken?

Er is niets mis met het streven naar toezicht dat beter werkt en minder kost, integendeel. Maar juist daarom is er ook behoefte aan meer zicht op de opbrengsten van toezicht in relatie tot de gestelde doelen en in te zetten middelen.

Evenmin is er iets mis met toezicht op naleving. Voor Nederlandse bestuursorganen geldt ook een beginselplicht tot handhaven (en een toegenomen kans op aansprakelijkheid voor schade als onvoldoende handhavend is opgetreden). De ruimte om niet handhavend op te treden is beperkt, bovenal als het in oorsprong Europese regelgeving betreft. Daarvoor geldt – op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie – een doelgebonden handhavingsplicht, die strikter is dan de Nederlandse beginselplicht tot handhaving en daarop voorrang heeft (Biezeveld en Stoové 2011: 13-14). Maar een eenzijdige nadruk op verticale ‘control’ van de ‘objecten’ van toezicht door toezichthouders doet geen recht aan de complexiteit en dynamiek van een polycentrische kennissamenleving (Willke 1997). Zo’n samenleving vraagt om een meer op het *governance* gedachtegoed gebaseerde benadering van het rijkstoezicht.

Overheidstoezicht is in essentie een beleidsinstrument dat binnen politiek vastgestelde kaders dient te opereren. Maar de maatschappelijke meerwaarde ervan is nauw verbonden met de onpartijdigheid van de functie vervulling en de daarmee samenhangende onafhankelijkheid ten opzichte van het politiek-bestuurlijke circuit. Evenzo zijn onpartijdigheid en de daarop gerichte onafhankelijkheid ten opzichte van het ‘veld’ noodzakelijke vereisten. Adequate borging van deze kernwaarden is nodig voor het maatschappelijk vertrouwen in toezicht, maar ook om het toezicht een cruciale rol te laten vervullen bij het identificeren en agenderen van problemen en risico’s en de bijstelling van beleid en wetgeving.

In dit hoofdstuk lag de nadruk op het identificeren en problematiseren van drie dominante oriëntaties in de wereld van het toezicht. In het verlengde hiervan verruimen wij in het volgende hoofdstuk het perspectief op toezicht.

NOTEN

- 1 Levi, M., ‘Controle, controle’ (*Medisch Contact*, 25 januari 2013: 195).
- 2 Opiniebijdrage ‘Nu nog het werk in het klaslokaal overlaten aan de professional’ van G. Olthof (*de Volkskrant*, 29 januari 2013). Zie ook opiniebijdrage ‘Laat de onderwijsinspectie eens iets nuttigs doen’ van Leo Prick (*NRC*, 21 februari 2013).
- 3 Zie motie Elias (Tweede Kamer, 29 515, nr. 312) en het coalitieakkoord van het kabinet Rutte I (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*: “Per 1 januari 2011 komt er een zogeheten ‘inspectievakantie’ voor het bedrijfsleven. Bij deugdelijke zelfregulering (certificering) kan met minder inspectieonderzoeken per bedrijf worden volstaan.”
- 4 De inspectievakantie geldt niet voor bedrijven in sectoren waar hoog risicovolle activiteiten worden uitgevoerd of waar een beperking van het aantal inspectiebezoeken pas juridisch mogelijk is na aanpassing van (inter)nationale wet- en regelgeving.
- 5 Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van het rijktoezicht 2011* (interne notitie). Het personeelsbestand en budget van de NMA vertonen een knik in 2009 (Baarsma 2013).
- 6 Zie bijv. Baarsma (2013) over de fusie van NMA, CA en OPTA.
- 7 Bijlage bij coalitieakkoord van het kabinet Rutte II (2012), *Bruggen slaan*, p. 70.
- 8 De WRR spreekt in *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004: 45-50) over (de onbedoelde gevolgen van) institutionele en beleidsmatige ontvlechting.
- 9 Zie bijv. Jaarplan 2012 van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (tabel 1 op p. 14).
- 10 Inspectie van het Onderwijs (2011: 120).
- 11 Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011) *Vernieuwing van de Rijksdienst. Deel 1: Visie op markttoezicht op de niet-financiële markten*.
- 12 Bron: Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de NMA, *Staatscourant*, nr. 14079, 22 september 2009.
- 13 Een term die gemunt is door De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991).
- 14 De term ‘systeemtoezicht’ is geen eenduidig begrip. In de context van het financiële toezicht verwijst systeemtoezicht naar toezicht gericht op de werking van het gehele financiële systeem en het identificeren van systeemrisico’s. De term wordt ook wel gebruikt ter aanduiding van een nieuwe vorm van toezicht die niet is gericht op de naleving van wettelijke middelvoorschriften, maar op nieuwe instrumenten als het veiligheidssysteem of kwaliteitssysteem van een individuele onderneming. Systeemtoezicht is dan het toezicht op de werkwijzen en normstellingen die in deze systemen zijn vervat. Zie: Mertens (2011: 92) en Ale en Mertens (2012).
- 15 Talloze publicaties wijzen ook op deze problematiek in het bredere verband van het openbaar bestuur, zoals Van Gunsteren bijvoorbeeld al scherp deed in 1976 in *The Quest for Control*. Zie ook Willke (1997) en WRR (2006).

- 16 Zie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) en Commissie Hoekstra (2012).
- 17 Een publiek-privaat initiatief als het Holland Financial Centre, waarin de overheid, banken, verzekeraars én toezichthouders gezamenlijk optrekken om de Nederlandse financiële sector te versterken is illustratief voor deze ontwikkeling. De minister van Financiën, J. Dijsselbloem, sprak na de nationalisatie van SNS Reaal (februari 2013) over te nauwe banden van de toezichthouders met de financiële sector in wat hij omschreef als een ‘old boys network’.
- 18 De minister laat zich weliswaar adviseren door de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs, maar het is de minister die besluit; bovendien benoemt en ontslaat de minister de leden en de voorzitter van de commissie. Ook in de aanscherping van het toezicht op fusies in de zorg – met een zorgspecifieke fusietoets waarbij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Nederlandse Zorgautoriteit een belangrijke rol spelen – ziet Baarsma ‘politieke inmenging’ die de onafhankelijke beoordeling van zorgfusies door de NMA kunnen ondermijnen. Op zichzelf is er geen bezwaar tegen een extra toets gericht op behoud van kwaliteit en bereikbaarheid van de zorg, wel is volgens haar een probleem dat deze het karakter krijgt van ‘politieke hordes’ die voor een onafhankelijke toezichthouder worden opgeworpen.
- 19 Zie ook Mertens en Spaninks (2013), bijv. het gesprek met Kete Kervezee (voormalig inspecteur-generaal Werk en Inkomen en voormalig inspecteur-generaal van het Onderwijs). Zie ook Meijer en Jansen (2012).
- 20 Q-koorts is een infectieziekte die kan worden overgedragen van dieren op mensen, in dit specifieke geval door geiten en schapen, met name door inademing van besmet stof van stallen en het verwaaien van ingedroogde en uitgereden mest. De verschijnselen variëren van een voorbijgaand griepachtig beeld tot zeldzamere ernstige complicaties als longontsteking en hartontsteking (endocarditis), soms met sterfte als gevolg. Ook kan zich een chronische variant ontwikkelen met ernstige vermoeidheidsklachten. De behandeling bestaat uit antibiotica, en als preventieve maatregelen komen ruiming van de dieren, vaccinatie van de dieren, en in bepaalde risicogroepen vaccinatie van mensen in aanmerking.
- 21 Een citaat van A. Geelhoed, voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, aangehaald in een interview met H. Kingma, voormalig inspecteur-generaal van de IGZ. Zie: Mertens en Spaninks (2013: 88).
- 22 Ontleend aan Rosanvallon (2011: 94-95). Zie ook themanummer over onafhankelijkheid van het *Tijdschrift voor Toezicht*, 2011, nr. 3.
- 23 Zie ook Knottnerus (2002).

5 RUIMTE VOOR MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

5.1 INLEIDING

De bovenmatige nadruk op ‘lasten’, ‘naleving’ en ‘bestuurscentrische dienstbaarheid’ is even begrijpelijk als problematisch. Wij bepleiten in dit hoofdstuk een verruimd perspectief op toezicht dat de maatschappelijke functie ervan centraal stelt. Publieke belangen vormen daarbij het ijkpunt van waaruit het denken over de functie en vervolgens de inrichting van toezicht moet vertrekken. Met publieke belangen als uitgangspunt (zie figuur 5.1) ontstaat oog voor de gewenste en gerealiseerde opbrengsten van toezicht en kunnen die beter worden afgewogen tegen de lasten en kosten. Onderdeel van dit verruimde perspectief is een *governance*-benadering van toezicht. Daarmee doelen wij op een andere grondhouding, een meer horizontale omgang met burgers, bedrijven en instellingen. Het begrip *governance* staat voor een oriëntatie op het pluriforme krachtenveld waarin toezichthouders moeten opereren, waaronder de daarin werkzame gedragsmechanismen, alsmede de relatie met andere toezichthouders. Ten slotte neemt in ons verruimde perspectief versterking van de reflectieve functie van toezicht een belangrijke plaats in. Dat scheidt de mogelijkheid om problemen en risico’s te signaleren en te agenderen en goede praktijken en kansen tijdig te herkennen en te benutten. Om deze

Figuur 5.1 Een verruimd perspectief op rijktoezicht



verruiming van perspectief mogelijk te maken, is het onontbeerlijk dat de kernwaarden van goed toezicht – onpartijdigheid, onafhankelijkheid en verantwoording – worden gerespecteerd en voldoende worden geborgd.

5.2 MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIE CENTRAAL

In het voorgaande hoofdstuk gaven we aan dat er door de nadruk op vermindering van lasten en kosten te weinig oog is voor de maatschappelijke opbrengsten van toezicht. Door de gewenste en gerealiseerde opbrengsten van toezicht centraler te stellen in beleid en praktijk is een evenwichtige afweging tussen maatschappelijke baten en lasten van toezicht mogelijk. Zo'n benadering bevordert ook realistische verwachtingen ten aanzien van toezicht en draagt zo bij aan de legitimiteit van toezicht en toezichthouders. Voor een meer op opbrengsten georiënteerde benadering is het nodig om te beginnen bij de vraag wat de *gewenste* maatschappelijke opbrengsten van toezicht eigenlijk zouden moeten zijn.¹ Oftewel, wat zou het vertrekpunt moeten zijn voor afwegingen rond het instellen, veranderen of beëindigen van overheidstoezicht op een bepaald gebied?

5.2.1 PUBLIEKE BELANGEN ALS UITGANGSPUNT

In onze democratische rechtsstaat bepalen regering en parlement in een permanente dialoog de door de overheid na te streven maatschappelijke ordening en publieke belangen (WRR 2000; SER 2010; WRR 2012). Om het daarop gerichte overheidsbeleid te realiseren beschikt de overheid over een veelheid aan beleidsinstrumenten, zoals wet- en regelgeving, belastingheffing, subsidies, publiekvoorlichting, etc. Omdat het kenbaar maken van beleidsintenties en het uitvaardigen van wetten en regels niet voldoende zijn om het gewenste gedrag van mensen en organisaties uit te lokken, zet de overheid toezicht in als beleidsinstrument. Het antwoord op de vraag welke opbrengsten het overheidstoezicht in een specifieke situatie moet opleveren, moet dan ook vertrekken vanuit de gewenste maatschappelijke ordening en de daarbij nagestreefde publieke belangen. Bij afwegingen rond het instellen van overheidstoezicht, het ontwerpen van toezichtsarrangementen en het uitvoeren van toezicht, moeten de te borgen publieke belangen centraal staan. Een dergelijke maatschappelijke oriëntatie lijkt evident, maar dikwijls is de mate van naleving van wet- en regelgeving het dominante vertrekpunt bij het bepalen van de beoogde resultaten van toezicht. Niet de bijdrage van toezicht aan de 'hoger liggende doelen' van het overheidsbeleid staan dan centraal, maar bijvoorbeeld de beoogde nalevingseffecten en concrete *output* van toezicht, bijvoorbeeld uitgedrukt in het aantal controles.

Het is natuurlijk niet zo dat formele wet- en regelgeving tegen publieke belangen ingaan – ze moeten daarvan idealiter zelfs een uitdrukking zijn – maar in een snel

veranderende samenleving vallen ze daar ook niet automatisch mee samen. Ook willen we niet suggereren dat het publieke belang altijd gemakkelijk en eenduidig is te identificeren en vast te leggen. Integendeel, het is een begrip dat inherent verbonden is met discussie en dynamiek (WRR 2012: 110). Inspecties en markt-autoriteiten moeten zich rekenschap geven van dat omstreden karakter, maar zij bevinden zich ook in een positie om (botsende) publieke belangen en fricties met wet- en regelgeving vroegtijdig te signaleren en te agenderen.

5.2.2 AANKNOPINGSPUNTEN IN DE PRAKTIJK

Aanknopingspunten voor een (ruimere) maatschappelijke oriëntatie op toezicht zijn terug te vinden in adviezen en rapporten over overheidstoezicht van de afgelopen jaren. De Commissie Sint vroeg bijvoorbeeld expliciet aandacht voor de versterking van de ‘maatschappelijke functie’ van toezicht, om bij te dragen “aan de bevordering van het vertrouwen in de samenleving, aan de maatschappelijke garantie van de kwaliteit van het beleidsdomein en aan de ordening en oplossing van maatschappelijke problemen” (Commissie Sint 2005: 20). Deze en soortgelijke noties hebben echter weinig concrete weerklank gevonden in het toezichtsbeleid.²

Een meer maatschappelijke oriëntatie op de functie van toezicht sluit wel aan bij ideeën over ‘probleemgericht’ of ‘missiegedreven toezicht’ die ook leven in kringen van de rijkstoezichthouders. We vinden dit bijvoorbeeld terug in de inbreng van de markttoezichthouders voor een mogelijke derde kaderstellende visie op toezicht:

“Markttoezicht is missiegedreven toezicht. De beoogde effecten van het toezicht staan centraal. Daarbij gaat het niet alleen om de beoogde effecten in een individuele zaak, maar vaak ook voor de gehele desbetreffende sector. [...] Missiegedreven markttoezicht omvat dus veel meer dan alleen de strikte toepassing van bevoegdheden bij het uitvoeren en handhaven van bepaalde wetten en regels.” (Markttoezichthoudersberaad 2011: 6)

De rijksinspecties zoeken in hun bijdrage aan die eventuele derde kaderstellende visie aansluiting bij publieke belangen als vertrekpunt voor het benoemen van de ‘waarde van toezicht’ (Inspectieraad 2011).

Er zijn dus wel degelijk aanzetten tot een bredere, maatschappelijke oriëntatie op de functie van toezicht, maar in sectorale en kaderstellende visies en in de toezichtspraktijk ontbreekt het vooralsnog aan een nadere uitwerking. Voor een volwaardig maatschappelijk perspectief op toezicht zou een nieuwe kaderstellende visie moeten vertrekken vanuit de beoogde maatschappelijke waarde van toezicht. Sectorale toezichtsvisies dienen zich dan vooral te baseren op een

analyse van de sectorspecifieke publieke belangen die borging behoeven en waaraan toezicht bij moet dragen.

Redeneren vanuit maatschappelijke functie en publieke belangen

Een voorbeeld van het redeneren vanuit de beoogde maatschappelijke ordening en de na te streven publieke belangen is de wijze waarop de Autoriteit Financiële Markten haar toezichtstrategie en aanpak uiteenzet in haar begroting (AFM 2011). Deze uiteenzetting vertrekt vanuit de – op de wettelijke taak gebaseerde – kernwaarden en missie van de AFM: de bevordering van eerlijke en transparante financiële markten. De AFM legt vervolgens een link met de beoogde effecten van haar toezicht:

“De AFM is gericht op effecten in de markt. De missie is het vertrekpunt voor ons denken en handelen. We richten ons toezicht op verbetering van de gehele markt, onze handhaving legt de nadruk op schadelijk en illegaal gedrag. Het gaat de AFM om het voorkomen en bestrijden van risico’s. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de uitvoering van de missie en de toepassing van (verschillende) kernwaarden” (AFM 2011: 9).

De AFM noemt de wijze waarop zij vervolgens haar toezichtsprogramma opstelt *risicogestuurd* toezicht. Dit houdt voor de AFM in dat zij een analyse maakt van de marktontwikkelingen en dat zij de voor haar missie relevante risico’s signaleert. Dit zijn risico’s ten aanzien van de beoogde effecten en niet primair risico’s op niet-naleving van wet- en regelgeving. Op basis van die risico-analyse kiest de AFM jaarlijks prioritaire thema’s, doelstellingen en activiteiten. Die lopen uiteen van het stimuleren en controleren van de naleving van wet- en regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van pensioenen) en het doen van nader onderzoek (financiële verslaggeving) tot het intensiveren van voorlichting (toetsing van de kwaliteit van bestuurders en commissarissen). Het toezicht van de AFM vertrekt daarmee vanuit een op de maatschappelijke functie gerichte benadering van toezicht.

Het centraal stellen van de maatschappelijke functie van toezicht is het startpunt voor een ruimer perspectief op de (toegevoegde) waarde van overheidstoezicht. Voor een goede afweging tussen de maatschappelijke baten aan de ene kant en de administratieve en budgettaire lasten aan de andere kant, is het vervolgens nodig om de *gerealiseerde* opbrengsten van toezicht helder in kaart te brengen.

5.3 OPBRENGSTEN VAN TOEZICHT IN KAART

Voor een evenwichtiger benadering van lasten én opbrengsten van toezicht is het noodzakelijk dat er voldoende aandacht is voor de daadwerkelijke effecten van toezicht. Zowel in het ontwerpproces, tijdens de uitoefening van het toezicht in de vorm van monitoring, als bij de effectevaluatie.³ Alleen dan kunnen toezichthouders de meerwaarde van hun toezicht laten zien en kan de overheid de

opbrengsten goed afzetten en afwegen tegen de kosten en lasten. Inzicht in de effecten van toezicht kan daarnaast leiden tot ‘beter toezicht’, dat wil zeggen: effectiever en doelmatiger.⁴ Door meer inzicht in ‘wat wel en wat niet werkt’ kunnen toezichtarrangementen aangepast en verbeterd worden (Willemsen en Leeuw 2007).⁵

Ten slotte kan de overheid met een beter inzicht in de effecten van toezicht tegemoet komen aan de legitieme maatschappelijke en politieke wens tot verantwoording over de besteding van publieke middelen. Dit kan de legitimiteit van het toezicht versterken. Verdere ontwikkeling van het onderzoek naar effecten en effectiviteit van toezicht is dan ook gewenst.

5.3.1 ONDERZOEK NAAR EFFECTEN EN EFFECTIVITEIT: AANZETTEN EN UITDAGINGEN

Het (wetenschappelijk) onderzoek naar de effecten van toezicht is in het ene domein verder ontwikkeld dan in het andere. In hoofdstuk 2 (paragraaf 5) wezen we er al op dat sommige toezichthouders kennis en kunde rond het onderzoek naar (de effecten van) hun toezicht hebben ondergebracht in eigen kennisafdelingen en leerstoelen.

Het bepalen van de effecten van overheidsinterventies is niet eenvoudig.⁶ Dat geldt ook voor toezicht. Er is weinig of slechts gefragmenteerde wetenschappelijke informatie beschikbaar over de effecten van toezicht en de effectiviteit van specifieke toezichtstrategieën, -stijlen en -interventies (Algemene Rekenkamer 2008; Winter 2010; Robben 2010; Gezondheidsraad 2011; Regioplan 2012). Het is moeilijk en soms onmogelijk om een harde causale relatie vast te stellen tussen de aanwezigheid van toezicht en feitelijke ontwikkelingen in een bepaald domein (cf. Ottow 2011). Het hoogste *level of evidence* voor een causale relatie tussen het uitgeoefende toezicht en (maatschappelijke) effecten op basis van gecontroleerde experimenten (een *randomised controlled trial*, RCT) is meestal niet haalbaar. Aanzetten om het meten van effecten wetenschappelijk hanteerbaar te maken zijn nog maar mondjesmaat beschikbaar.⁷

Voor toezichtonderzoek is vaak een combinatie van onderzoeksmethoden (*mixed methods*) nodig, afhankelijk van de vraagstelling (zie ook hoofdstuk 2). Naast experimentele benaderingen nemen observationele en kwalitatieve methoden daarbij een belangrijke plaats in, in combinatie met de reconstructie en toetsing van achterliggende (beleids)theorieën van het toezicht.⁸ Een dergelijke benadering is mede gericht op het krijgen van inzicht in de vraag hóe het toezicht werkt. Centraal staan dan de werkzame mechanismen en de omstandigheden waaronder deze mechanismen optreden (de contextafhankelijke factoren). Door alle mogelijke relevante informatie over de werking van maatregelen of het functioneren van een toezichthouder bijeen te brengen en te wegen, ontstaat meer inzicht in

de wijze waarop een toezichtinterventie tot een uitkomst leidt en krijgt men een beter beeld van het functioneren van de toezichthouder. Een goed voorbeeld is het onderzoek naar de werking van de Wet op het onderwijstoezicht en de acties die scholen ondernemen nadat een inspecteur is langs geweest (Ehren 2006). Een ander voorbeeld van een onderzoek met gemengde methoden is de evaluatie van het CVZ en de NZa.

Evaluatie CVZ en NZA: mixed methods en kwalitatieve duiding

De evaluatie in 2009 van het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden: een enquête onder de doelgroep, interviews met interne en externe stakeholders, literatuuronderzoek, analyse van kengetallen, benchmarking en bestudering van casuïstiek. Het gaat in deze evaluatie minder om een zoektocht naar het harde bewijs voor gerealiseerde effecten, maar meer om een karakterisering en duiding van het toezicht in kwalitatieve termen. Over het toezicht door de NZA stelt de evaluatie bijvoorbeeld:

“De NZa opereert in een markt in transitie, waarvan het eindbeeld nog niet vast staat. (...) Naar ons oordeel opereert de NZa daarin bedachtzaam, naar vermogen consistent en consideraat naar politieke realiteit enerzijds en realiteit bij zorgverleners anderzijds. Zij zou nog vaker het gezaghebbende en daarmee richtinggevend geluid mogen laten horen en gedrag mogen laten zien dat bij een aangewezen autoriteit hoort. De wettelijke positie en het beschikbaar gestelde instrumentarium bieden de mogelijkheden. *Noblesse oblige*. (...). De NZa kan in de samenwerking met het veld, zorgorganisaties en koepels, meer draagvlak en momentum creëren in de aanloop naar besluiten.” (Boer & Croon 2009: 9, 13)

Onderzoek is ook nodig naar ‘toezichtwaarden’ als zorgvuldigheid, rechtvaardigheid, *empowerment* van stakeholders en de bevordering van lerend vermogen en maatschappelijke veerkracht (Welp 2012: 17). Aandacht voor deze waarden kan deel uitmaken van een meer responsieve manier van effectevaluatie. Responsief wil dan zeggen: aansluiten bij unieke elementen en waarden in het toezicht en de specifieke eigenschappen van toezichthouders en hun domeinen.⁹ Op die manier ontstaat een op maat gesneden manier van evalueren van toezicht, die ook uitnodigt tot leren en verbeteren. Een interessante aanzet hiertoe is door het Markttoezichthoudersberaad onder woorden gebracht:

“Wanneer doet een markttoezichthouder het goed? In de praktijk is gebleken dat resultaten niet altijd goed meetbaar zijn. Toch kan beantwoording van de volgende vragen als indicatie voor ‘goed toezicht’ dienen: (1) hebben de markttoezichthouders de belangrijkste problemen in de markt gesignaleerd en opgelost?; (2) hebben ze daarover voldoende gecommuniceerd en is er over het

algemeen voldoende maatschappelijk draagvlak voor dat toezicht ('licence to operate bij stakeholders')?; en (3) hebben ze bij hun taakuitoefening voldoende zorgvuldig geopereerd (houdbaarheid van rapporten en besluiten)?" (Markttoezichthoudersberaad 2011: 7)

Het adresseren van dit type vragen leidt tot een breder perspectief op de opbrengsten en de meerwaarde van toezicht.

5.3.2 OPBRENGSTEN VS. KOSTEN EN LASTEN

In debatten over toezicht is een sterkere koppeling wenselijk tussen (gewenste) opbrengsten en de daarvoor benodigde randvoorwaarden in termen van tijd, geld en menskracht.¹⁰ In het verlengde hiervan dienen innovaties in het toezicht zoveel mogelijk *evidence-based* of *evidence-informed* te zijn. Goede resultaten van innovaties in een bepaalde sector zijn overigens geen garantie voor vergelijkbare effecten in een ander domein. Innovaties zijn geen panacee voor alle toezichtkwalen of -wensen. Het uiteindelijke effect van die innovaties is mede afhankelijk van domeinspecifieke kenmerken, die ook nog eens veranderen in de tijd.¹¹

5.3.3 DOORBEREKENEN VAN KOSTEN EN PROFIJT VAN TOEZICHT

Meer inzicht in de kosten én de opbrengsten van toezicht is ook van belang voor de vraag of onder toezicht gestelde bedrijven, burgers en instellingen niet zouden kunnen of moeten meebetalen aan dat toezicht. Het algemene uitgangspunt is tot op heden dat toezicht op naleving en handhaving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd (zie *Aanwijzingen voor de Regelgeving*, aanwijzing 163 en het toetsingskader *Maat houden*). Aan dit algemene uitgangspunt ligt de gedachte ten grondslag dat de kosten van preventieve en repressieve handhaving meestal niet individueel toerekenbaar zijn en het individuele profijt daarvan ook moeilijk is vast te stellen. Bovendien speelt bij dit uitgangspunt mee dat handhavingsactiviteiten gelijkelijk ten aanzien van een ieder moeten worden uitgeoefend en niet afhankelijk mogen zijn van particuliere bijdragen in de kosten.

Op het uitgangspunt om handhavingskosten niet door te berekenen – via algemene of risico-gerelateerde bijdragen – kan volgens het bestaande toetsingskader een uitzondering worden gemaakt wanneer onder toezicht staande partijen een toerekenbaar profijt hebben van preventieve handhaving. Of wanneer de kosten van repressieve handhaving nagenoeg geheel kunnen worden herleid tot bepaalde (groepen van) overtreders. Zo worden de kosten van toezicht gedeeltelijk bestreden door de opbrengsten van bestuurlijke boetes of geïnde dwangsommen (wanneer die ten goede komen aan de algemene middelen van het bevoegd gezag dat de boete of de last heeft opgelegd). EU-regelgeving noopt soms ook tot afwijking van

het algemene uitgangspunt om niet door te berekenen. Dit speelt bijvoorbeeld bij het toezicht op dierenwelzijn en voedselveiligheid, waar een Europese verordening alle lidstaten verplicht tot doorberekening van de kosten voor herinspecties.¹²

Maar ook los van EU-regelgeving neemt het aantal uitzonderingen op de algemene regel toe. De financiële sector kent een generieke regeling waarbij banken en verzekeraars een steeds groter deel van de toezichtkosten (zie *Wet bekostiging financieel toezicht*) voor hun rekening nemen. De bijdrage uit de schatkist gaat in deze sector op termijn van 38 miljoen euro naar nul. Recent is in de Tweede Kamer gediscussieerd over het meebetalen aan toezicht door majeure risicobedrijven, terwijl ook de Inspectie SZW nadenkt over het doorberekenen van gemaakte kosten. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen zal het kabinet het toetsingskader *Maat houden* heroverwegen en een kabinetsstandpunt formuleren ten aanzien van het meebetalen aan toezicht.¹³ Kostenverhaal in individuele gevallen is niet zonder juridische complicaties. Het wordt al gauw als een pseudo-sanctie beschouwd en dan horen er wel juridische waarborgen bij. Heroverweging van het bestaande toetsingskader is echter een goede zaak, zeker wanneer de discussie daarover niet louter vanuit budgettair perspectief wordt gevoerd, maar wordt bezien in het licht van de bestaande en gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers en bedrijven.

Vanuit een oogpunt van het profijtbeginsel is er veel voor te zeggen om de rekening voor toezicht – althans gedeeltelijk – neer te leggen bij onder toezicht gestelde partijen. Denk aan het profijt dat de export van de Nederlandse land- en tuinbouwsector heeft van een goed functionerend voedsel- en warentoezicht. Ook kan worden ingezet op het beginsel van ‘de vervuiler betaalt’ door de hoogte van de rekening beïnvloedbaar te maken voor de onder toezicht gestelde partij. Het is voor keurige bedrijven die eigenlijk geen toezicht nodig hebben niet aantrekkelijk om mee te betalen aan het toezicht op bedrijven die stelselmatig de grenzen van de wet opzoeken. Bedrijven moeten invloed kunnen uitoefenen op hun factuur voor toezicht, bijvoorbeeld door zich voorbeeldig te gedragen en geen (extra) kosten te veroorzaken. Ze betalen dan niet mee aan het (extra) toezicht op de ‘bad guys’.

Het meer betrekken van het onder toezicht staande veld in het dragen van de kosten accentueert de verantwoordelijkheid van de overheid om zorgvuldig te zijn bij het instellen of uitbreiden van toezicht, en dit aan het veld goed uit te leggen.

5.3.4 UITBREIDING PRIVAATRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID

Door voldoende prikkels te geven om incidenten en schade te voorkomen, kunnen de kosten van publiek toezicht en de verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid en kwaliteit worden beïnvloed. De privaatrechrechtelijke aansprakelijkheid voor schade kan hiertoe aanzetten.¹⁴ De WRR (2008: 170-173) heeft er in

een nadere uitwerking van het voorzorgsbeginsel voor gepleit deze aansprakelijkheid uit te breiden, zodat er niet alleen bekende risico's onder vallen, maar ook de verplichting actief onderzoek te doen naar onzekere risico's. Dat verplicht bedrijven en instellingen om zich bij hun doen en laten voldoende rekenschap te geven van risico's en onzekerheden. Als er desondanks schade ontstaat kan die als overmacht worden aangemerkt wanneer bedrijven en instellingen kunnen aantonen dat zij deze verplichting om zich te vergewissen van de mogelijke bekende en onzekere risico's van hun handelen adequaat hebben vervuld. Doen zij dit niet, dan horen zij de gevolgen te dragen van de schade en op te draaien voor eventuele aansprakelijkheidsclaims. Ook voor bestuurders zou een overeenkomstige (hoofdelijke) aansprakelijkheid voor de effecten van hun doen en laten kunnen worden geformuleerd.

Uitwerking van het voorzorgsbeginsel in het aansprakelijkheidsrecht kan gepaard gaan met (eventueel verplichte) verzekering van die aansprakelijkheid. In dat geval spelen verzekeraars of kapitaalverstrekkers een belangrijke rol. Zij moeten namelijk beslissen het aansprakelijkheidsrisico al of niet te dekken en zij hebben een evident belang bij het actief voorkomen van schade. Daarmee verschuift het toezicht in zekere zin deels naar de verzekeraar. Zij kunnen eisen stellen aan de verzekeringnemer en daarbij hun ervaringen met 'best practices' bij bepaalde klanten ten voorbeeld stellen aan andere klanten. Aldus kan de wijze waarop met schade wordt omgegaan ook prikkels verschaffen om verantwoordelijkheden anders te verdelen. Schadevoorziening dient zo niet alleen het dekken van schade, maar geeft ook prikkels om incidenten te voorkomen, schade te beperken, risico's te beheersen en onzekerheid te verkennen. Het dekken, beperken en voorkomen van schade is een belangrijke ingang om de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling te herijken. Daarin speelt de overheidsverantwoordelijkheid voor handhaving en toezicht en het beslag op publieke middelen – in vergelijking met de primaire verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen – nu een te grote rol (WRR 2011: 62-71).¹⁵

5.4 GOVERNANCE-BENADERING VAN TOEZICHT

Onderdeel van het verruimde perspectief is ook een governance-benadering van toezicht. Het begrip governance drukt in de eerste plaats een bepaalde grondhouding van het toezicht uit, dat wil zeggen een meer horizontale omgang met onder toezicht staande burgers, bedrijven en instellingen. Het verwijst ook naar een oriëntatie op het krachtenveld waar het toezicht mee te maken heeft. Het instellen, vormgeven en beëindigen van toezicht moet gebaseerd zijn op een grondige analyse van dat krachtenveld, waaronder ook het optreden van andere toezichthouders (privaat, intern, Europees, decentraal). *Governance* behelst in onze optiek tenslotte ook een oriëntatie op de in het krachtenveld werkzame gedragsmechanismen.

5.4.1 EEN ANDERE GRONDHOUDING

Een *governance*-benadering van toezicht betekent in de eerste plaats dat het toezicht zich in zijn grondhouding aanpast aan processen van horizontalisering die eisen stellen aan de wijze van sturing door de overheid. De overheid is daarvoor allang niet meer dé centrale sturingsinstantie van de samenleving, maar is voor het oplossen van allerlei lastige, ‘ongetemde’ problemen afhankelijk van de inbreng van tal van maatschappelijke actoren. De term *governance* – in plaats van *government* – drukt dit besef uit (Rhodes 1996). De overheid opereert in een multi-level en multi-actor krachtenveld en ‘kan het niet alleen’. In de kern gaat het bij *governance* om verschillende theorieën en praktijken van besturen, die minder nadruk leggen op eenzijdige, hiërarchische ‘*control*’ vanuit de overheid en meer op twee- of meerzijdige, horizontale vormen van verbinding of coördinatie op basis van markten, ketens en netwerken (Bevir 2011; Enroth 2011). Centraal staan daarbij zowel het normatieve uitgangspunt als de empirische vaststelling dat “no single political center can legitimately claim to represent the public and the common good, issue commands, and expect compliance. Attempts to command are likely to generate withdrawal of cooperation, noncompliance, and a loss of trust” (Olsen 2006: 7). Dit inzicht sluit ook aan bij theorieën over de polycentrische samenleving, waarbinnen veel verschillende besliscentra aanwezig zijn met beperkte, maar autonome beslis macht (cf. Willke 1997; Ostrom 1990; Aligica en Tarko 2012).

In zo’n polycentrische of horizontale samenleving (Friedman 1999) is ook een zekere horizontalisering van toezicht onontkoombaar. Toezicht is en blijft in laatste instantie een verticale institutie, een sterke arm van de overheid, maar moet zich wel instellen op de geschetste horizontaliseringsprocessen. Overheidstoezicht kan niet zonder een eenzijdig dwingend handhavingsinstrumentarium, maar moet in een horizontale samenleving bovenal inzetten op constructieve interactie met onder toezicht staande burgers, bedrijven en instellingen. Die interactie moet recht doen aan hun intrinsieke motivatie en behoefte aan eigen verantwoordelijkheidsbeleving. Toezicht geeft dan geen uitdrukking aan stelselmatig wantrouwen, evenmin aan blind vertrouwen, maar staat voor een rationele vertrouwensrelatie: gerechtvaardigd vertrouwen als het kan, gezond wantrouwen als het moet.

Een *governance*-benadering van toezicht getuigt van een vorm van ‘horizontale politiek’, die naast verticale *control* ruimte schept voor collectief leren en het serieus nemen van de inbreng van onder toezicht staande actoren (WRR 2006).¹⁶ Dat betekent ook dat toezicht weerstand moet kunnen bieden aan een soms begrijpelijke, maar lang niet altijd geëigende roep om ‘nieuwe strengheid’ en repressieve instrumenten om naleving af te dwingen.

5.4.2 OOG VOOR HET KRACHTENVELD

Toezicht moet oog hebben voor het krachtenveld waarbinnen het opereert. Met het begrip krachtenveld doelen we op de belangrijkste onderlinge (sturings)relaties tussen de verschillende actoren in een toezichtdomein, zoals private of semi-publieke organisaties, patiënten en consumenten, professionals en bestuurders, en overheidsorganisaties op verschillende bestuursniveaus. Afwegingen rond het instellen, vormgeven of beëindigen van overheidstoezicht dienen gebaseerd te zijn op een analyse van de verhoudingen tussen al deze actoren. De eerste vraag die dan moet worden gesteld betreft de inrichting van het krachtenveld. Hoe is het domein gestructureerd? Welke prikkels zijn daarin werkzaam? Let wel, oog voor het krachtenveld omvat ook de interne *governance* binnen instellingen en bedrijven. Vervolgens is de vraag welke meerwaarde toezicht in dat krachtenveld kan hebben. Die meerwaarde is in essentie een aanvulling of correctie op bestaande *checks and balances*, maatschappelijke (veer)krachten en prikkelstructuren. De meerwaarde kan gelegen zijn in het bevorderen van naleving en handhaving van wet- en regelgeving, maar toezicht kan ook langs andere weg publieke belangen behartigen, bijvoorbeeld door kennis te delen en leren te stimuleren. Pas daarna volgt de vraag naar de *vormgeving* van het toezicht (publiek en/of privaat etc.) en de vraag naar de concrete *uitoefening* van toezicht (strategieën en stijlen als risicogericht en systeemgericht toezicht).

Elke sector kent prikkels die op gespannen voet staan met publieke belangen. Een voorbeeld is het eigenbelang van dierenartsen bij het voorschrijven (en leveren) van antibiotica en van medisch specialisten bij het uitvoeren of declareren van meer verrichtingen. Toezicht moet dan alert zijn op adequate zelfregulering en waar nodig bijsturen. Prikkelstructuren die structureel contraproductief werken kan het toezicht politiek agenderen.

Toezicht kan in een bepaald krachtenveld gericht zijn op het organiseren van voldoende *checks and balances* die er voor zorgen dat de maatschappelijke functie van de sector gewaarborgd blijft (RMO 2011: 53). Een nadeel van een – te – stringente nadruk op naleving is dat de vraag welke meerwaarde toezicht kan vervullen in een bepaald krachtenveld, vaak niet wordt gesteld, laat staan wordt beantwoord. Mertens wijst erop dat het overheidstoezicht in Nederland in het verleden ook al functies vervulde die het concrete nalevingstoezicht overstijgen. Zo kan het toezicht zijn knooppuntpositie benutten voor interactie en overleg met verantwoordelijke maatschappelijke actoren (Mertens 2006: 11).

5.4.3 OOG VOOR ANDERE VORMEN VAN TOEZICHT

Een *governance*-benadering impliceert bijzondere aandacht voor de relatie tussen het (externe) overheidstoezicht en andere toezichthouders, op Europees niveau, decentraal niveau en het interne toezicht binnen bedrijven en instellingen. Aan

de ene kant moet rijkstoezicht aan kunnen sluiten op en gebruik kunnen maken van toezicht op andere niveaus en de daar beschikbare informatie. Tegelijkertijd moeten de rijkstoezichthouders kritisch blijven ten aanzien van de kwaliteit van deze andere toezichthouders.

Dat geldt met name voor het interne toezicht. Uit een indrukwekkende lijst voorbeelden (onder andere Philadelphia, Inholland, Amarantis, Vestia, DSB)¹⁷ is gebleken dat het interne toezicht niet zelden een zwakke en zelfs onbetrouwbare schakel is. Problemen zijn onder meer ‘capture’, gebrek aan tijd en deskundigheid, en een gebrekkige taakopvatting van raden van toezicht en raden van commissarissen. Zowel in de private als semipublieke sector ligt het functioneren van het interne toezicht daardoor al enige tijd onder het vergrootglas. Uit verschillende incidenten blijkt dat het interne toezicht niet naar wens of naar behoren functioneert. Vanuit een *governance*-benadering is de wezenlijke vraag op dit moment dan ook die naar de relatie tussen het externe en interne toezicht. Welke bijdrage kan het interne toezicht leveren aan de publieke belangen waar het externe toezicht voor staat?

In de afgelopen decennia is door verschillende verzelfstandigingsoperaties een groot aantal overheidsdiensten en onderdelen van de maatschappelijke dienstverlening op afstand geplaatst van de centrale overheid. Veel zelfstandige instellingen zijn daardoor aan te merken als maatschappelijke ondernemingen die zich met een publieke opdracht of taak bewegen tussen overheid en markt (WRR 2004). Deugdelijk bestuur, met inbegrip van adequaat toezicht, is daarbij een vereiste. Belangrijk element daarin is de scheiding van bestuur en toezicht binnen de organisatie, meestal resulterend in een raad van bestuur en een raad van toezicht (dual bestuursmodel naar analogie van het raad van bestuur – raad van commissarissen model in de private sector). Op basis van een serie incidenten rond het functioneren van maatschappelijke ondernemingen, is een aantal problematische aspecten te noemen van de huidige opzet van het interne toezicht binnen deze organisaties, zoals:

- onduidelijkheid over de bedoeling van het toezicht en ook over de verhouding tussen intern en extern toezicht;
- informatieasymmetrie tussen bestuur en toezicht;
- gebrek aan *checks and balances* en *countervailing power* van het toezicht;
- verantwoordingsvacuüm van het toezicht zelf: onvoldoende controle op en verantwoording van het toezicht (cf. Goodijk 2012: 43-44)

Het punt van het verantwoordingsvacuüm roept een fundamentele vraag op, namelijk of het raad-van-toezichtmodel wel (altijd) geschikt is als bestuursmodel in de semipublieke sector. Een specifiek probleem is dat er bij stichtingen geen

eigenaren zijn tegenover wie de raad van toezicht verantwoording zou moeten afleggen. Er is geen echte *countervailing power*, zoals dat wel het geval is bij een private onderneming met aandeelhouders tegenover wie de raad van commissarissen zich moet verantwoorden. Licht daar misschien een rol voor het externe toezicht?

Er is veel onduidelijkheid over de verhouding tussen extern en intern toezicht. De raad van toezicht functioneert in het algemeen niet als de schakel of regisseur tussen het interne en externe toezicht, zoals sommigen dat graag zouden zien (cf. Minderman 2012). Bij het instellen en inrichten van het externe rijkstoezicht is het dus van groot belang steeds de vraag te stellen wat van het interne toezicht verwacht mag worden. Zijn intern en extern toezicht communicerende vaten (Goodijk 2012)? Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, intern en extern toezicht? Wellicht de belangrijkste vraag is op welk belang het interne toezicht zich primair richt: het belang van de eigen instelling, het belang van verschillende stakeholders of het publieke belang? Dit bepaalt in belangrijke mate hoe het externe toezicht zich moet verhouden tot het interne toezicht, en of het interne toezicht een plaats toekomt in de toezichtketen gericht op het publiek belang. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap sprak bijvoorbeeld onlangs over de noodzaak van een ‘cultuur van publieke waarden’ in de (interne) *governance* van onderwijsinstellingen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013: 7). Het externe overheidstoezicht zou (eventueel tijdelijk) een ondersteunende rol kunnen vervullen bij het versterken van het interne toezicht en de gerichtheid daarvan op het publiek belang.¹⁸

Ook in de private sector is de vraag naar de relatie tussen intern en extern toezicht relevant, al is het antwoord vaak eenduidiger. Voor de raad van commissarissen van een gewone vennootschap staat het vennootschappelijk belang centraal (cf. Van Schilfgaarde en Winter 2009), maar ook daar moet het externe overheidstoezicht zich de vraag stellen welke mogelijkheden of risico's er zijn rond het interne toezicht die raken aan zijn eigen taakopdracht. Een bijzondere situatie doet zich voor bij het toezicht op de financiële sector. De financiële toezichthouders toetsen de bestuurders en commissarissen van financiële instellingen op betrouwbaarheid en/of geschiktheid. Naar aanleiding van de financiële crisis is het besef gegroeid dat omwille van de stabiliteit van de financiële instellingen en daarmee van het financiële stelsel als geheel de kwaliteit van de interne toezichthouders borging behoeft door de externe overheidstoezichthouders (cf. Cavelaars et al. 2013). AFM en DNB hebben in 2012 de wettelijk vereiste geschiktheidstoets voor commissarissen van de vier grootste banken en de vier grootste verzekeraars uitgevoerd. Bij 61 van de 68 getoetste commissarissen heeft dit geleid tot een positief oordeel en, volgens de financiële toezichthouders, ook tot dieper inzicht in de interne *governance* en het functioneren van de betrokken financiële ondernemingen (DNB & AFM 2013). Deze benadering door het externe toezicht van het interne

toezicht in de private sector biedt wellicht interessante aanknopingspunten voor de benadering van het interne toezicht in de semipublieke sector.¹⁹

Het grensoverschrijdende karakter van veel hedendaagse toezichtthema's (zoals voedselveiligheid en -kwaliteit, milieukwaliteit, financiële markten, mededinging, bescherming persoonsgegevens of wanpresterende artsen die zich door Europa verplaatsen) onderstreept het belang van de door ons bepleite *governance*-benadering. Hier is sturen op naleving van nationale wet- en regelgeving immers te beperkt, en is proactieve internationale samenwerking van toezichthouders nodig.

5.4.4 OOG VOOR GEDRAGSMECHANISMEN

Een *governance*-benadering van toezicht impliceert ook het onderkennen van het belang van gedragsmechanismen. Het doel van toezicht is immers het veranderen of bestendigen van het gedrag van actoren in het krachtenveld, en daarmee is inzicht in de factoren die dat gedrag bepalen essentieel.

Toezichthouders baseren zich hoofdzakelijk op de veronderstelde werkzaamheid van slechts enkele gedragsinstrumenten en dan vooral op financiële prikkels, voorlichting en rechtshandhaving (cf. Leeuw 2008). De interesse in het toepassen van gedragswetenschappelijke inzichten neemt echter toe. Het gaat dan vaak om het gebruik van kennis over gedragsmechanismen om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, zoals in het interdepartementale onderzoeksprogramma *Handhaving en gedrag*. Dit is op zichzelf een nuttige aanwending van de kennis over gedragsmechanismen en relateert bovendien een aantal vooronderstellingen over het effect van bepaalde toezichtinterventies op regelnaleving. Pakkans en sanctiehoogte bijvoorbeeld zijn weliswaar relevant, maar er zijn veel meer factoren die de naleving van regels beïnvloeden (cf. Van der Pligt c.s. 2007; Van Erp 2008).²⁰ Uit onderzoek van Huisman en Beukelman (2007) komt de overeenkomst van regelgeving met de (morele) waarden van de onder toezicht gestelden als belangrijkste determinant van regelnaleving door bedrijven naar voren. Dege- nen die de regels moeten naleven moeten die regels als zinvol beschouwen en de onderliggende waarden onderschrijven. Een belangrijke factor die de verinnerlij- king van regels beïnvloedt, is de legitimiteit van de autoriteit die de regels heeft opgelegd (onder andere Tyler 2006). Juist als de regels ter discussie staan is het van groot belang dat gereguleerden de autoriteit die de regels oplegt als legitiem ervaren (Murphy et al. 2009). De legitimiteit van de autoriteit hangt onder andere af van de transparantie waarmee de regels tot stand komen, de mogelijkheid om beklag te doen bij de autoriteit, de manier waarop de regels worden toegepast door de autoriteit en de bejegening door de autoriteit (de procedurele rechtvaardigheid). In lijn hiermee pleit Six (2010; 2012) ervoor dat onder toezicht staanden waar mogelijk mede inhoud kunnen geven aan de toezichtkaders.

Legitimiteit en procedurele rechtvaardigheid in het toezicht op de gezondheidszorg

De beroepsgroep bepaalt in de gezondheidszorg de normen waaraan de professionals van een bepaald zorgonderdeel, bijvoorbeeld de afdeling chirurgie in een ziekenhuis, moeten voldoen, waarna de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) deze normen handhaaft (Hout et al. 2010). Hoewel individuele artsen niet persoonlijk voor de opstelling van deze normen verantwoordelijk zijn, hebben wel vakgenoten die veel van de praktische problemen kennen de normen opgesteld. Daarnaast stelt de IGZ regelmatig via conferenties voor de betrokken beroepsgroep knelpunten vast waar de professionals mee te maken krijgen, vooral bij het zogenaamde ‘thematisch onderzoek’ waar de inspectie een bepaald aspect in de zorg extra aandacht geeft.²¹ Op deze manier vindt er terugkoppeling plaats door de professionals die met de normen te maken krijgen. Juist door hier-naar te luisteren en waar mogelijk hiermee rekening te houden kan de IGZ met meer gezag ingrijpen op het moment dat professionals niet aan de normen voldoen en is de kans groter dat de professionals uit zichzelf aan die normen voldoen. Uit onderzoek van Neeffes et al. (2011) blijkt ook dat hoe eerder de IGZ de doelgroep betreft bij het thematische toezicht, hoe sterker ze geneigd is hieraan mee te werken.

Niet de afwijking van de norm is idealiter het vertrekpunt voor het bestuderen van gedragsmechanismen, maar het gedrag dat actoren moeten vertonen om de beoogde publieke doelen te realiseren. De vraag is dan wat onder toezicht staanden beweegt of verhindert om dit (positief geformuleerde) doelgedrag te vertonen. Welke rol spelen bijvoorbeeld de sociale en organisatorische omgeving of de morele waarden van de onder toezicht staanden? Uiteindelijk gaat het erom een of meerdere interventies te ontwikkelen die het doelgedrag bewerkstelligen. Dit kan handhaving met dwang zijn, maar soms kunnen andere aangrijpingspunten effectiever zijn. Hiervoor is een doelgroeponderzoek naar de determinanten en achtergronden van het doelgedrag minstens zo belangrijk als een onderzoek naar de mate van naleving. Inzicht in de sociale normen of onuitgesproken regels in een sector of organisatie is van belang, omdat deze deel uitmaken van de context waarin werknemers van instellingen en bedrijven zich bevinden. De zogenaamde ‘tone of the top’ – ofwel wat de directie zegt, doet en uitstraalt – heeft bijvoorbeeld grote invloed op de manier van werken van het personeel (cf. D’Aquila et al. 2003; Veltrop 2012).

Aandacht voor cultuur in het financieel toezicht

Een van de lessen van de financiële crisis is dat financiële toezichthouders onvoldoende aandacht hebben gehad voor de cultuur in de financiële sector (cf. Cavelaars et al. 2013). In die cultuur werden maatschappelijke belangen of de belangen van derden ondergeschikt gemaakt aan eigen belangen (DNB 2009). Naar aanleiding van de financiële crisis is DNB meer aandacht gaan besteden aan de bedrijfscultuur van financiële instellingen.²² DNB heeft nu een Expertisecentrum Cultuur, Organisatie & Integriteit, waarbinnen een team Gedrag & Cultuur specifiek onderzoek doet naar

de bedrijfscultuur van financiële instellingen (Nuijts 2012). Aan de hand van *selfassessments*, vragenlijsten, gesprekken met directieleden en het bijwonen van directievergaderingen, probeert DNB een beeld te krijgen van de bedrijfscultuur en of deze kan leiden tot gedrag binnen de instelling dat de financiële stabiliteit van de instelling in gevaar brengt (Groothuis et al. 2013). Hierbij speelt het type leiderschap van de instelling een belangrijke rol: luistert men naar tegengeluiden of vaart men een eigen koers. Daarnaast kijkt DNB in hoeverre de besluiten binnen de instelling consistent zijn met de missie van de instelling. Inmiddels zijn verschillende onderzoeken naar de bedrijfscultuur van financiële instellingen uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn voorgelegd aan de directies van de betreffende financiële instellingen; om ze een spiegel voor te houden en om met instellingen waar risico's in de bedrijfscultuur zijn aangetroffen een verbeterplan af te spreken (DNB 2013). Over de (validiteit van de) resultaten van deze toegenomen aandacht voor cultuur is overigens nog betrekkelijk weinig bekend.²³

Uit een gedragsanalyse kan overigens ook blijken dat de primaire oorzaak van problemen niet bij de onder toezicht gestelden ligt, maar voortkomt uit de kenmerken van de sector. Zo kunnen normgetrouwe bedrijven zichzelf uit de markt prijzen of failliet gaan in branches met felle prijsconcurrentie, zoals de thuiszorg of de schoonmaaksector. Handhavend optreden door de toezichthouder is dan een vorm van dweilen met de kraan open en lost het onderliggende probleem niet op. Er moet dan eerder aan politiek-bestuurlijke oplossingen gedacht worden.

5.5 VERSTERKING REFLECTIEVE FUNCTIE VAN TOEZICHT

Gezien de unieke positie die toezichthouders innemen, pleiten wij voor een (versterking van de) *reflectieve functie* van het overheidstoezicht (hierna: reflectief toezicht). Onder reflectief toezicht verstaan we in eerste instantie het monitoren van ontwikkelingen in een bepaald domein, zoals domeinoverstijgende maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld internationalisering) en domeinspecifieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen), die van invloed zijn op de (sturings)relaties in het krachtenveld. Reflectie houdt ook in dat het toezicht nadenkt over knelpunten in de wet- en regelgeving in relatie tot het eigen functioneren of in het licht van maatschappelijke of sectorale ontwikkelingen die nieuwe of grotere risico's met zich mee brengen. Een reflectieve functie van toezicht gaat verder dan louter het signaleren van problemen, ook het agenderen van die problemen is onderdeel van een reflectieve rol. Reflectief toezicht signaleert, agendeert, deelt zijn unieke kennis en geeft actief feedback.

5.5.1 OOG VOOR HET SYSTEEM ALS GEHEEL EN SYSTEEMRISICO'S

Toezicht zal vrijwel nooit in staat zijn om structurele tekortkomingen in primaire processen op te lossen (cf. RMO 2011) of weeffouten in beleid en wet- en regelgeving te herstellen.

Structurele tekortkomingen en weeffouten: toezicht op het financieel stelsel

Een belangrijke oorzaak van de financiële crisis zijn de excessieve financiële risico's die financiële instellingen in de aanloop naar de crisis hebben genomen (FSA 2009; Commissie De Wit 2010). Het opvallende is dat dit gebeurde zonder dat (expliciet) wet- en regelgeving op grote schaal is overtreden. Het is dan ook begrijpelijk dat in de zoektocht naar maatregelen om vergelijkbare crises in de toekomst te voorkomen, veel aandacht uitgaat naar aanpassingen in (lees: uitbreiding van) de financiële wet- en regelgeving. De omvang en gedetailleerdheid van deze financiële regelgeving zijn sinds de jaren tachtig enorm toegenomen.²⁴ Ter indicatie: het Basel I (1988) akkoord was 30 pagina's lang, Basel II (2004) telde 347 pagina's en Basel III (2010) telt 616 pagina's. De doorwerking van deze akkoorden in Europese en nationale wet- en regelgeving laat een nog grotere toename zien (Haldane 2012). Een van de belangrijkste oorzaken van de toename van regelgeving is dat de wijze waarop financiële risico's en daarmee de verplichte kapitaalvereisten voor banken op een steeds verfijndere en daarmee ook complexere manier mochten worden vastgesteld. De toenemende omvang van financiële regelgeving, in combinatie met het toegenomen gebruik en de complexiteit van de risicomodellen, heeft wereldwijd geleid tot een enorme groei van het financiële overheidstoezicht.²⁵ Ook in Nederland is het financiële toezicht het afgelopen decennium duidelijk in omvang toegenomen.²⁶

De vraag is echter of het borgen van publieke belangen in de financiële sector (i.c. het waarborgen van de stabiliteit van het financiële systeem als geheel en de soliditeit van financiële instellingen) gebaat is bij nog gedetailleerdere regelgeving voor het 'prijzen van risico' en nog omvangrijker toezicht daarop. De vraag rijst of er geen fundamentele weeffouten zitten in de huidige opzet van het financiële stelsel en/of de structuur van de financiële sector. Is in plaats van gedetailleerdere regelgeving of omvangrijker toezicht niet veeleer een stelsel discussie noodzakelijk?

Een belangrijk discussiepunt is de vraag of commerciële banken die consumenten bedienen (betaal-, spaar- en leenfunctie, de zogenaamde nutsfuncties) ook voor eigen rekening (en dus winst en verlies) mogen blijven handelen op de beurs. Voor banken is het lucratief om te handelen voor eigen rekening, met als het ware het spaargeld van consumenten als onderpand (cf. Boot en Ratnovski 2012). Maar een van de oorzaken van de huidige financiële crisis vormen de verliezen die zijn gemaakt met handel voor eigen rekening, waardoor de nutsfuncties van banken in gevaar kwamen en overheden massaal moesten ingrijpen en bijspringen. Kortom, alle wet- en regelgeving en toezicht voor de financiële sector ten spijt, de overtuiging groeit dat fundamentele veranderingen in de structuur van de financiële sector nodig zijn om publieke belangen te borgen.²⁷

Toezichthouders kunnen structurele tekortkomingen of weeffouten in wet- en regelgeving wel signaleren. Zij beschikken immers over unieke kennis van hun

terrein of sector door hun bijzondere positionering tussen het regulerende systeem aan de 'voorkant' van de beleidscyclus en het onder toezicht gestelde sociale systeem aan de 'achterkant'. Ze beschikken op grond van hun positie tussen overheid en sector over panoramische informatie van het betreffende domein, ook door hun bijzondere inzicht in de verbindingen tussen beleid (macro-), instellingen en bedrijven (meso-) en de werkvloer (microniveau). De inspecteur-generaal van het Staatstoezicht op de Mijnen drukt zich over die unieke kennis als volgt uit:

“Toezicht houden is informatie verzamelen, een oordeel vormen en interveniëren indien nodig. Wij krijgen informatie van alle ondernemingen waar we toezicht op houden. Door middel van plannen, rapportages, inspecties. Niemand anders heeft al die informatie in één hand, dat is dus unieke informatie. Wij gaan die informatie beoordelen, en daardoor wordt het kennis. Niemand anders heeft die kennis, dat is unieke kennis.” (Mertens en Spaninks 2013: 59).

De meerwaarde van reflectief toezicht voor politiek en bestuur is vooral gelegen in de bijdrage aan de overkoepelende systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor een bepaald maatschappelijk domein. Een reflectieve toezichthouder heeft oog voor het systeem als geheel en voor systeemrisico's. In de kern gaat het bij systeemrisico's om besmetting (*spill over*): externe effecten die van het ene (deel)systeem (institutie, markt) overslaan naar het andere. Met andere woorden, een reflectieve toezichthouder maakt deel uit van het *system stewardship* in een bepaald domein (Hallsworth 2011). Toezichthouders kunnen in een vroeg stadium problemen signaleren en agenderen waarbij publieke belangen in het geding zijn.

5.5.2 SIGNALEREN EN AGENDEREN

Toezichthouders zouden periodiek moeten aangeven welke ontwikkelingen in hun domein het toezicht minder effectief of efficiënt maken. De financiële toezichthouders hebben dit al enkele jaren geïnstitutionaliseerd via zogenaamde wetgevingsbrieven (cf. Cavelaars et al. 2013). In deze brieven gaan zij in op ontwikkelingen in de financiële sector, op de gevolgen daarvan voor het toezicht, en in het verlengde daarvan op wenselijk geachte wetwijzigingen (onder andere DNB 2012 en AFM 2012). Deze wetgevingsbrieven zijn openbaar en onderdeel van het overleg dat de minister van Financiën jaarlijks voert met het parlement over wet- en regelgeving voor de financiële markten (Ministerie van Financiën 2012). Dit is een goed voorbeeld van de meerwaarde die reflectief toezicht kan bieden. Reflectief toezicht betekent wat ons betreft ook dat de toezichthouder door hem onderkende risico's (voor publieke belangen) publiekelijk agendeert.

Signaleren en publiekelijk agenderen van risico's

De AFM neemt in haar begroting en jaarverslag een zogenoemde *risicoverklaring* op:

“De AFM heeft als toezichthouder de verantwoordelijkheid om duidelijk te zijn over de gesignaleerde risico's, te handelen waar we effectief kunnen zijn en vooral daar aanwezig te zijn waar de risico's het grootst zijn. In de risicoverklaring zijn de voornaamste marktrisico's opgenomen die wij als AFM zien maar die wij niet voldoende kunnen voorkomen of beheersen. Het zijn de risico's die tot op zekere hoogte onvermijdbaar zijn of samenhangen met de beperkingen in wettelijke bevoegdheden.” (AFM 2012: 35)

In 2012 wijst de AFM er onder meer op dat veel gedragsrisico's zich manifesteren op effectenmarkten die niet onder toezicht staan en dat de mogelijkheden voor internationale coördinatie van toezichtactiviteiten beperkt zijn. Ook stelt zij dat de verwachte effecten van het nieuwe toezicht op derivatenmarkten waarschijnlijk te hoog gespannen zijn. Dit komt omdat concurrerende financiële vestigingsplaatsen en verschillende politieke visies op regulering van financiële markten volgens de AFM grote impact hebben op de totstandkoming van de regelgeving, met gecompliceerde en minder consistente (lees: gebrekkige) wetgeving tot gevolg.²⁸

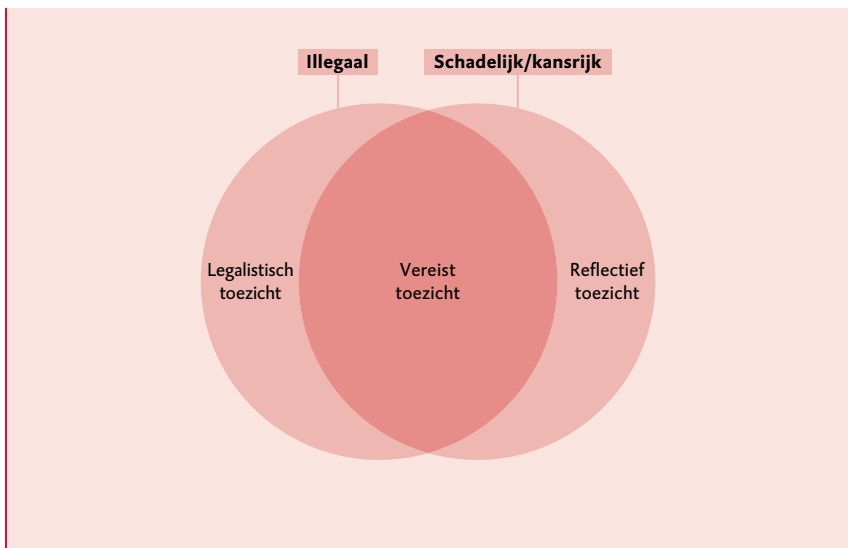
Reflectie op een toezichtdomein betekent ook dat de toezichthouder verder kijkt dan de omtrek van de formele wet- en regelgeving. In de woorden van de Amerikaanse 'toezichtgoeroe', Sparrow: hij kijkt niet alleen naar het illegale gedrag, maar ook naar het schadelijke gedrag dat niet bij wet is verboden (Sparrow 2008).²⁹

De cirkels van Sparrow revisited: reflectie op schade en kansen

In aansluiting op zijn boek *The Character of Harms* presenteert Malcolm Sparrow twee cirkels die behulpzaam kunnen zijn bij het bepalen van de missie van een toezichthouder en het object van toezicht.³⁰ De linkercirkel omvat het (op basis van wet- en regelgeving) 'illegale' gedrag en de rechtercirkel het niet illegale maar (maatschappelijk gezien) schadelijke gedrag. Daar waar de cirkels overlappen is sprake van illegaal en tevens schadelijk gedrag. Sparrow stelt dat het toezicht op illegaal gedrag dat niet schadelijk is, eigenlijk overbodig is. Je zou dan kunnen spreken van legalistisch toezicht, wat vaak een steen des aanstoots is bij het oplaaien van discussies over toezichtlasten. Het object van toezicht zou in de optiek van Sparrow in ieder geval het illegale en tevens schadelijke gedrag moeten zijn. Toezicht op schadelijk, maar niet illegaal gedrag is een uitdaging voor de toezichthouder. Hij kan daar immers niet in de klassieke zin handhaven op basis van wet- en regelgeving, maar zal daar andere 'softere' instrumenten moeten inzetten als hij daar iets wil bereiken. Het daadwerkelijk opereren van de toezichthouder in dit deel van de schadelijkheids-cirkel staat ook vaak ter discussie; overspeelt de toezichthouder dan niet zijn hand (lees: wettelijke

taak)? In het identificeren van schadelijk maar niet illegaal gedrag ligt de grote meerwaarde van reflectief toezicht. De toezichthouder kan dit schadelijke gedrag signaleren en agenderen in het publieke debat. Het is vervolgens aan de politiek om te besluiten of en hoe het overheidsbeleid op dit schadelijke gedrag dient te reageren. De cirkels van Sparrow beperken zich overigens tot de ‘kwade kansen’, de ‘goede kansen’ en gewenst gedrag verdienen echter ook de aandacht van de reflectieve toezichthouder zodat daarvan kan worden geleerd en geprofiteerd.

Figuur 5.2 De cirkels van Sparrow *revisited*



Een reflectieve toezichthouder signaleert en agendeert dus ook legaal, maar schadelijk gedrag. Bovendien kan hij de aandacht vestigen op voorbeelden en *good practices* en zo een positief stimulerende rol vervullen.

5.5.3 KENNIS DELEN EN ACTIEF TERUGKOPPELEN

Een goede basis voor brede reflectie op de kwade en goede kansen in een toezicht-domein zouden ook ‘staat van de sector’-rapporten kunnen zijn. Enkele inspecties brengen jaarlijks een rapport onder die titel uit. De Inspectie van het Onderwijs doet dit bijvoorbeeld in *De staat van het onderwijs*. Het bevat een schat aan informatie over ontwikkelingen in het onderwijs, bijvoorbeeld wat betreft de basis-kwaliteit van scholen, het opleidingsniveau in Nederland, en het functioneren van schoolbesturen (bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs 2013).³¹ Hiermee geeft de inspectie jaarlijks een gedetailleerd overzicht – zeker in combinatie met het

Onderwijsverslag – van positieve en negatieve ontwikkelingen in het onderwijsstelsel. Zij neemt daarmee wel een bijzondere positie in. Met uitzondering van het Agentschap Telecom (*De Staat van de Ether*) publiceren de andere inspecties zo'n jaarlijkse brede scan van hun toezichtdomein (nog) niet. De andere 'staat van de sector'-rapporten zijn veeleer rapportages van thematisch onderzoek (Inspectie Leefomgeving en Transport 2012; Inspectie voor de Gezondheidszorg 2012). Die genereren waardevolle informatie over deelsectoren, maar verschaffen geen integraal beeld of (kritische) reflectie op de staat van het publieke belang in het betreffende domein.

Met het opmaken van de 'staat van de sector' ontsluiten toezichthouders unieke kennis voor besluitvormers. Maar toezichthouders kunnen hun kennis bijvoorbeeld ook via internet ontsluiten en duiden voor burgers, consumenten en patiënten. Goed geïnformeerde burgers kunnen betere keuzes maken tussen aanbieders van diensten. Ook kunnen ze scholen of zorginstellingen waarvan ze afhankelijk zijn ter verantwoording roepen als de kwaliteit of veiligheid van diensten onder de maat is. Door het zorgvuldig publiceren van verantwoordingsinformatie en ranglijsten op uiteenlopende indicatoren kunnen toezichthouders hun toegevoegde waarde aanmerkelijk verhogen. Daarvoor kunnen ook wetwijzigingen nodig zijn. Zo blijkt uit onderzoek van de NVWA dat de helft van de Chinese restaurants niet hygiënisch werkt, maar is het (nog) niet toegestaan om de namen van die restaurants bekend te maken.³² Omgekeerd kunnen toezichthouders de kennis en klachten van burgers, bedrijven en instellingen meer benutten bij het signaleren van knelpunten.

5.6 HERNIEUWDE AANDACHT VOOR KERNWAARDEN

Onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording zijn kernwaarden van goed toezicht. De bovenmatige belangstelling voor vermindering van lasten en kosten en de focus op de nalevings- en handhavingsfunctie zetten deze kernwaarden echter onder druk. Onpartijdig en onafhankelijk toezicht is in de dagelijkse praktijk bepaald geen 'rustig bezit'. Er lijkt sprake van een 'politiserings-tendens', waarbij de functie van toezicht een directe afgeleide is van de ministeriële verantwoordelijkheid en de teugels van het toezicht strakker worden aangehaald. Dat varieert van directieve bemoeienis met prioriteiten en instrumenten, tot en met het communicatiebeleid, de organisatorische positionering en de bedrijfsvoering. Daarbij ligt het accent op de verticale, politiek-bestuurlijke verantwoordingsrelatie van de toezichthouder met de minister. Bredere, meer horizontale vormen van publieke verantwoording over opbrengsten en effectiviteit van toezicht (innovaties) staan daarentegen nog in de kinderschoenen. Er lijkt bij politiek en bestuur ook nog weinig behoefte aan een grotere inbreng van het toezicht ten behoeve van het ontwikkelen van beleid of het signaleren van wetgevingstekorten.

Daarom bepleiten wij hernieuwde aandacht voor – de adequate operationalisering van – de kernwaarden van goed toezicht. Onpartijdigheid, daarop gerichte onafhankelijkheid en bredere publieke verantwoording zijn onontbeerlijk voor de geschetste verruiming van perspectief. Het is daarbij van belang om in ogenschouw te nemen dat toezichthouders geen ‘gewone’ onderdelen zijn van het openbaar bestuur, maar eigenstandige, hybride instanties die in de *trias politica* lastig zijn te positioneren. Alle met de *trias politica* corresponderende functies – bestuursbevoegdheden, regelgevende bevoegdheden, geschilbeslechting – treffen we immers in meerdere (markttoezicht) of mindere (inspectietoezicht) mate bij ze aan. Zij opereren als het ware ‘in a space between the law and politics’ (Vibert 2007: 64). Dat is een ambigue ruimte tussen ‘judicial review’ en ‘political oversight’. Het is echter niet een onbegrensde ruimte; toezichthouders kunnen en mogen zich niet onttrekken aan de kaders van de democratische rechtsstaat en dienen voldoende *countervailing powers* tegenover zich te vinden.

5.6.1 ONPARTIJDIGHEID

Toezichthouders ontlenen hun legitimiteit niet aan de stembus en de inherent daarmee verbonden partijdigheid. Integendeel, ze ontlenen hun legitimiteit aan hun deskundigheid én onpartijdige houding als tegenwicht tegen partijdige politiek. De legitimiteit van de toezichthouder is in belangrijke mate de *legitimiteit van de onpartijdigheid*. Partijdige politiek is in een democratische rechtsstaat essentieel en legitiem, maar er is ook een maatschappelijke vraag naar onpartijdige instituties die zich volledig oriënteren op rechtsstatelijke waarden (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid) en publieke belangen (Sunstein 2000; Vibert 2007; Rosanvallon 2011).

Onpartijdig toezicht van overheidswege is zeker ook noodzakelijk in situaties waarin het handelen van de overheid zelf zich direct of indirect binnen de reikwijdte van het toezicht bevindt. Dat is al gauw het geval, bijvoorbeeld als een markttoezichthouder wordt geconfronteerd met de overheid als marktpartij. Ook als de overheid niet zelf ‘partij’ is, kan toezicht botsen met op zichzelf legitieme politieke belangen, of kan sprake zijn van verschillende met elkaar botsende publieke belangen, bijvoorbeeld concentratie in de zorg ten behoeve van de kwaliteit versus voldoende mededinging ten behoeve van marktwerking. Politieke interventie in het toezicht is dan een reële mogelijkheid, want dat is nu eenmaal een inherente karaktertrek van democratische politiek. Politieke interventie in individuele gevallen of ad hoc kan echter de continuïteit van de onpartijdige rol van het toezicht aantasten. Geloofwaardige binding (‘credible commitment’) van de politiek aan lange termijn beleidsdoelen en consistentie richting de samenleving, is daarom een van de belangrijkste motieven om toezicht aan een onpartijdige instantie toe te wijzen (cf. Majone 2005; Yesilkagit 2009). Korte termijn politieke opportuniteit mag het toezicht niet ‘besmetten’. Een dergelijke politisering zou funest zijn voor de geloofwaardigheid van de politiek én die van de toezichthouder.

Een onpartijdige houding stelt wel hoge eisen aan toezichthouders, in het bijzonder het leidinggevende echelon. Onpartijdigheid is namelijk geen formele positie, maar een kwaliteit. Iemand is onpartijdig wanneer hij vraagstukken niet vooringenomen benadert en geen *a priori* voorkeur heeft voor een partij bij een geschil (cf. Rosanvallon 2011). Reflectief toezicht dient zich daarom ook reken-schap te geven van het politiek omstreden en dynamische karakter van publieke belangen. Publiek belang is immers een begrip dat inherent verbonden is met discussie.

Een toezichthouder heeft een goed gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudin-gen, maar bewaart ook gepaste afstand tot bestuur en politiek. Alleen dan kan het toezicht gezaghebbend ‘terugpraten’ tegen de instituties die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de onder toezicht staande sector. Een toezichthouder deinst er niet voor terug om publiekelijk stelling te nemen, als het moet ook tegenover bestuur en politiek.

Onpartijdig toezicht: aardbevingen in de provincie Groningen

Een voorbeeld van een onpartijdige opstelling in een reflectieve rol is het optreden van het Staats-toezicht op de Mijnen (SodM) rond de aardbevingen in de provincie Groningen. De aardbeving van 16 augustus 2012 was voor SodM aanleiding om *op eigen initiatief* te onderzoeken waarom er in relatief korte tijd zoveel serieuze aardbevingen plaatsvonden. In een (*openbaar* gemaakte) brief aan de minister van Economische Zaken geeft SodM een samenvatting van de belangrijkste resultaten van zijn onderzoek en geeft het een overzicht van de maatregelen die de overheid en de NAM kunnen nemen om het aantal aardbevingen te verminderen. Uit het onderzoek blijkt dat alleen door de gasproductie drastisch te reduceren of zelfs te stoppen er na enkele jaren geen voelbare aardbevingen meer zullen optreden. SodM *adviseert* de minister op basis hiervan om een signifi-cante reductie in de gasproductie te bewerkstelligen:

“Omdat de NAM, als primair verantwoordelijke partij, niet van plan is uit zichzelf de gasproductie te reduceren, adviseert SodM *vanuit het oogpunt van veiligheid* voor de inwoners van de provincie Groningen, die boven de aardbevingsgevoelige gebieden van het Groningse gasveld wonen en werken, en *geredeneerd vanuit het verzorgsbeginsel*, om de NAM de volgende maatregel voor te schrijven: de gasproductie uit het Groningse gasveld zo snel mogelijk en zo veel als mogelijk en realistisch is, terug te brengen.” (SodM 2013: 9)

De minister van EZ legt dit advies van het SodM in eerste instantie naast zich neer, omdat naar zijn idee meer onderzoek nodig is. De Volkskrant vraagt de inspecteur-generaal van SodM in een inter-view te reageren op dit besluit van de minister:

“Het is een afweging van de minister. De minister heeft meer belangen te behartigen dan de veilig-heid in Groningen. Als hij alleen naar veiligheid zou kijken, zou hij ons advies opvolgen.”³³

Dit optreden van het SoDM is overigens niet uniek of buiten zijn mandaat. Zo rapporteert de toezichthouder in het jaarverslag 2011 over calamiteiten in de oude mijnbouw (verzakking parkeergarage bij winkelcentrum 't Loon in Heerlen). De Mijnbouwwet geeft het SoDM ook expliciet de taak om beleidsaanbevelingen te doen.

5.6.2 ONAFHANKELIJKHEID

Onpartijdigheid stelt ook eisen aan de onafhankelijke positionering van het toezicht. Onafhankelijkheid is geen doel op zich, het is een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige houding van de toezichthouder ten opzichte van zowel het veld als de verantwoordelijke minister en zijn of haar departement. Dat is ook essentieel voor het publiek vertrouwen in het toezicht.

Onafhankelijkheid is niet hetzelfde als de afwezigheid van samenwerking of interactie, het is niet gericht op *splendid isolation*. Het betekent wel dat een toezichthouder zich in zijn oordeelsvorming niet laat beïnvloeden door veldbelangen, noch zich simpelweg beschouwt als een verlengstuk van de uitvoerende macht en dat de verantwoordelijke bewindslieden dat ook niet doen. Het organisatorische arrangement waarbinnen de betrokken partijen opereren moet de onpartijdige opstelling van toezichthouders ondersteunen.

5.6.3 PUBLIEKE VERANTWOORDING

Toezicht *mag* en *kan* zich niet onttrekken aan de waarneming en beoordeling door andere actoren binnen het grotere systeem waar het deel van uitmaakt. Toezichthouders zijn niet alleen verantwoordingsfora aan wie verantwoording wordt afgelegd, maar ook verantwoordingsactoren die zelf verantwoording afleggen aan andere actoren binnen een breder stelsel van *checks and balances* (politiek, bestuur, rechter, media, burgers, professie).

Toezichthouders zijn gaandeweg verweekeld geraakt in een web van uiteenlopende verantwoordingsrelaties (cf. Schillemans 2009). Naast rechterlijke toetsing en de formele verantwoording aan bewindslieden en via hen aan de Staten-Generaal, zijn nieuwe, meer informele en horizontale vormen van verantwoording in betekenis toegenomen (Bovens 2005; Bovens en Schillemans 2009). Elke vorm van verantwoording vervult in het bredere stelsel van verantwoordingsrelaties een specifieke functie. Daarbij past geen eenzijdige oriëntatie op de politiek-bestuurlijke verantwoordingsrelatie tussen ministerie en toezichthouders. Voor een meer reflectieve benadering van toezicht zijn ook geloofwaardige professionele en maatschappelijke verantwoordingsrelaties noodzakelijk.

De verschillende verantwoordingsrelaties kunnen naast elkaar bestaan. Maatschappelijke verantwoordingsrelaties tussen toezichthouders en burgers hoeven niet te botsen met het uitgangspunt dat in een democratie de politiek de belangrijkste adressant is van de verantwoording door toezichthouders. De verantwoording via de democratisch-hiërarchische lijn (aan bewindslieden én de Staten-Generaal) hoort wel via de koninklijke weg gestalte te krijgen: via de verankering van de formele taken en bevoegdheden van toezichthouders in wet- en regelgeving en de daarvan afgeleide relatiestatuten tussen departement en toezichthouders.

De toezichthouders moeten in hun publieke verantwoording meer dan nu inzicht geven in de effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht. Deze verantwoording helpt de toezichthouder ook om te reflecteren op zijn eigen functioneren en de waarde die hij toevoegt. Vooral de markttoezichthouders richten zich in hun jaarverslagen op de maatschappelijke resultaten en hun (financiële) meerwaarde voor de samenleving. Inspecties publiceren wel overzichten van interventies en aantallen controles, maar gaan minder in op de vraag of daarmee ook de 'hogere' doelen zijn gerealiseerd.

Een uitzondering is de Inspectie Leefomgeving en Transport die zichtbaar probeert te maken welk effect interventies hebben op de verkeersveiligheid en het aantal verkeersslachtoffers.

5.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk presenteren we een perspectief op het externe rijkstoezicht dat ruimer is dan de dominante oriëntaties in praktijk en beleid van de afgelopen jaren. Deze ruimere, bredere benadering doet in onze ogen meer recht aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek waarin het rijkstoezicht zijn functie moet vervullen en kan daardoor bijdragen aan het verhogen van zijn maatschappelijke waarde. Het verruimde perspectief bestaat uit de volgende samenhangende elementen die gebruikt kunnen worden bij afwegingen rond het instellen of juist reduceren van overheidstoezicht c.q. het uitoefenen van toezicht in de praktijk:

- neem publieke belangen expliciet als uitgangspunt bij toezichtsvraagstukken in plaats van sec de naleving van wet- en regelgeving;
- breng de opbrengsten van toezicht beter in kaart, zodat die adequaat tegen kosten en lasten kunnen worden afgewogen;
- speel veel meer in op de *governance* in een toezichtdomein (het totale krachtenveld van *checks and balances*, maatschappelijke (veer)krachten, gedragsmechanismen), waaronder ook andere vormen van toezicht;
- versterk de reflectieve functie van toezicht, waarbij toezichthouders problemen en kansen (publiekelijk) signaleren en agenderen, hun unieke kennis delen en actief terugkoppelen naar bestuur, politiek, burgers en het domein waarop ze toezien.

Verruiming van perspectief houdt ook in dat drie kernwaarden voldoende zijn geborgd: toezicht moet een onpartijdige houding aannemen, toezicht moet daarop gericht onafhankelijk worden gepositioneerd, en toezicht moet zich publiek verantwoorden. Alleen dan kan een toezichthouder op een legitieme en gezaghebbende wijze toezicht uitoefenen en de beoogde meerwaarde waarmaken. In het volgende en laatste hoofdstuk werken we dit ruimere perspectief uit in concrete aanbevelingen voor het regeringsbeleid.

NOTEN

- 1 Bijvoorbeeld Mertens (2011: 96) spreekt ook over opbrengstgeoriënteerd toezicht, maar doelt daarmee op het toezicht dat zich richt op de prestaties van een onder toezicht staande organisatie.
- 2 De maatschappelijke functie van toezicht wordt in de tweede kaderstellende visie op toezicht bijvoorbeeld wel een keer genoemd, maar niet verder uitgewerkt (zie hoofdstuk 3).
- 3 Vgl. Mertens (2012) en Van der Knaap (2012).
- 4 Effectief zijn betekent dan dat, dankzij het bestaan en het preventief of corrigerend optreden van toezicht, de (maatschappelijke) doelen beter bereikt worden dan wanneer er geen sprake zou zijn geweest van toezicht en toezichtinterventies. Doelmatigheid houdt in dat een bepaald effect van toezicht bereikt wordt tegen aanvaardbare of de laagste kosten.
- 5 In navolging van het *evidence based policy making* gedachtegoed (Rouw 2011; Rathenau Instituut 2012; Uitermark et al. 2012).
- 6 Effectevaluatie, doeltreffendheidsonderzoek en *evidence based policy making* zijn belangrijke concepten, maar beleidsevaluaties die duidelijke causale verbanden aantonen tussen het beleid en maatschappelijke effecten zijn er maar beperkt (zie Van de Graaf en Hoppe 1989; Von Meyenfeldt et al. 2008; IOFEZ 2004; Algemene Rekenkamer 2011).
- 7 Zie: Willemsen en Leeuw (2007); Winter (2010); Robben (2010); Pro Facto (2010); Inspectieraad (2005).
- 8 Zie: ‘vierde generatie evaluatie’ van Guba en Lincoln (1989), de Public Value Scorecard van Moore (2003), ‘realistische evaluatie’ van Pawson en Tilley (1997), de brede beleidsevaluatie van Fischer (1995) of ‘process redesign’ (Mertens 2011: 182).
- 9 Zie voor uitgangspunten voor responsief evalueren o.a. Abma (1996), Stake (2004) en Van der Knaap (2006).
- 10 Zie in dat verband ook Algemene Rekenkamer (2010) over het gewenste evenwicht tussen ambities, geld, tijd en middelen en Algemene Rekenkamer (2013) over bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.
- 11 Coslovsky et al. (2011) wijzen op basis van de internationale literatuur bijvoorbeeld op een groot aantal variabelen die van invloed zijn, zoals het wettelijke systeem (civielrechtelijk vs. gewoonterechtelijk), politiek-culturele tradities (inzake de relatie staat-maatschappij en/of conflictueus vs. consensus), de kenmerken van de onder toezicht gestelden (grootte, aantal, productieprocessen, interne managementsystemen etc.) en typen relaties en netwerken waarin de actoren opereren.
- 12 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013).
- 13 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013).
- 14 Zie Burgerlijk Wetboek (boek 6, art. 175, lid 1): Degene die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf een stof gebruikt of onder zich heeft, terwijl van deze stof

bekend is dat zij zodanige eigenschappen heeft, dat zij een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert, is aansprakelijk, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt.

- 15 Zie voor een soortgelijk pleidooi om bedrijven aansprakelijk te stellen voor onzekere milieuproblemen (waar regelgeving door snel veranderende technologische mogelijkheden geen grip op heeft): Planbureau voor de Leefomgeving (2013: 49-50).
- 16 Een *governance* perspectief op toezicht vraagt om een afscheid van ‘Allmachtsphantasien direkter, zielsicherer Intervention auf der Grundlage überlegener Expertise und richtiger Realitätsmodelle’ (Willke, 1997: 60). Het past bij een sturingsfilosofie die het potentieel aan maatschappelijke energie weet aan te boren voor het realiseren van publieke belangen. Een sturingsfilosofie die leren niet centraliseert aan het begin van het proces en aan de top van de hiërarchie (met politiek en bestuur als sturingscentrum van een samenleving met lijdelijke burgers, bedrijven en instellingen).
- 17 Zie: Ministerie van VWS (2009); Commissie Leers (2009); Commissie Amarantis (2012); Commissie Hoekstra (2012); Commissie Scheltema (2010).
- 18 Ook in de gezondheidszorg is er toenemende aandacht voor de vraag wat met betrekking tot kwaliteit en veiligheid de kenmerken zijn van goed bestuur in relatie tot o.a. het interne toezicht. Zie rapport *De vrijblijvendheid voorbij* van de IGZ (2009) en het daarop gebaseerde toezichtkader *Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid* (IGZ 2011).
- 19 Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie Hoekstra (2012) voor een *fit and proper test* voor het aanstellen van bestuurders en leden van de raden van toezicht bij woningcorporaties.
- 20 Zie ook het Melbourne Cartel Project over uiteenlopende oorzaken van niet-naleving in het kader van karteltoezicht: Parker et al. (2011).
- 21 Zie IGZ (2012) *Staat van de gezondheidszorg 2012*.
- 22 Ook de AFM kijkt naar cultuuraspecten en dan met name naar de mate waarin de klant centraal staat. Zie: Piena en Christensen (2013).
- 23 Zie Mertens (2012) voor een kritische beschouwing over het toezicht op cultuur onder verwijzing naar het onderzoek van DNB.
- 24 De regelgeving voor de financiële sector gaat in essentie over hoe de krediet- en marktrisico's binnen een financiële instelling moeten worden gemanaged en hoe deze vertaald moeten worden naar het aanhouden van bufferkapitaal (kapitaalvereisten). Om te zorgen voor een internationaal *level playing field* binnen financiële markten worden deze regels voor een belangrijk deel geïnitieerd door het Basel Comité voor banktoezicht (Basel Committee on Banking Supervision), een internationale organisatie van centrale banken/nationale financiële toezichthouders. Het Basel Comité doet voorstellen voor de regulering voor financiële instellingen, meest in het oog springend via de Baselse Akkoorden, waarvan er drie zijn verschenen sinds 1988. De akkoorden worden in het algemeen overgenomen in nationale of Europese regelgeving (bijv. Capital Requirements Directive). De im-

- plementatie van deze regelgeving bepaalt de kaders waarbinnen en op basis waarvan de Nederlandse financiële toezichthouders het overheidstoezicht uitoefenen.
- 25 Zie Haldane (2012a: 11-12) voor veelzeggende cijfers voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
- 26 Zo stegen de toezichtkosten van DNB bijvoorbeeld van € 90,4 miljoen in 2006 tot € 118,5 miljoen in 2011 en worden voor 2012 begroot op € 133,1 miljoen (DNB Begroting 2012 en DNB ZBO-verantwoording 2011). Het aantal fte dat werkzaam is bij de financiële toezichthouders steeg de afgelopen jaren ook. Voor de periode 2005-2010: van 580 naar 645 voor DNB en van 383 naar 495 voor de AFM (op basis van de jaarverslagen DNB en AFM). Zie ook het *Financieele Dagblad*, *Conflict om kosten toezicht*, 12 november 2012, p. 1.
- 27 Zie initiatieven als de *Volcker rule* in de Verenigde Staten (de *Volcker rule* is onderdeel van de Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act en is in essentie een verbod op handel voor eigen rekening door banken), de voorstellen van de Vickers Commission (2011) in het Verenigd Koninkrijk, het Liikanenrapport van de High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (2012) en het rapport van de Commissie Wijffels (2013) over de structuur van het Nederlandse bankwezen. Vaak wordt dan verwezen naar de beleidsreactie op de bankencrisis in de jaren dertig in de Verenigde Staten; tot aan de jaren tachtig was het verboden om als financiële instelling zowel nutsbankactiviteiten (betalen, sparen en lenen) als zakenbankactiviteiten (als handel voor eigen rekening) te ondernemen om ‘besmetting’ tussen beide te voorkomen (Glass-Steagall Act 1933).
- 28 Uit de AFM consumentenmonitor 2011 bleek overigens dat 2/3 van de respondenten die de AFM (globaal) kennen, willen dat AFM vaker publieke discussies aangaat over de risico’s die zij signaleert (GfK 2011).
- 29 Zie voor een uiteenzetting over de toepassing van deze benadering voor de AFM de inleiding van Ronald Gerritse, bestuursvoorzitter van de AFM, op het VIDE Jaarcongres *Toezicht in de schaduw van het recht* (Groningen, 14 juni 2012).
- 30 De cirkels staan niet in *The Character of Harms* zelf, maar bijvoorbeeld wel in de presentatie die Sparrow op 27 mei 2008 gaf op het Twelfth Annual Symposium van de Performance and Planning Exchange (http://www.ppx.ca/download/symposiums/2008/keynote/2008_PP_Sparrow_E.pdf).
- 31 Zie Smeets & Verkroost (2011: 86 e.v.) voor een overzicht door de jaren heen.
- 32 <http://nos.nl/video/510992-NVWA-helpt-chinese-restaurants-is-vies.html>
- 33 *De Volkskrant* (2013) Uit oogpunt van veiligheid nu ingrijpen. Door Ana van Es. 5 februari 2013.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Tijdens ons onderzoek maakten wij op vele manieren nader kennis met het fenomeen ‘rijkstoezicht’. Uit literatuurstudie, *expert meetings*, interviews en bezoeken, ontstond een beeld van voortdurende beweging; van een voortdurende zoektocht om tegemoet te komen aan de vele, vaak tegenstrijdige verwachtingen en in een omgeving die aan verandering onderhevig is en steeds complexer wordt. De resultaten van onze analyse van beleid en praktijk hebben wij naast elkaar gezet en onderzocht op aanknopingspunten voor verbetering. In dit hoofdstuk vatten wij beknopt de belangrijkste conclusies uit ons onderzoek samen en formuleren vervolgens concrete aanbevelingen.

6.1 SAMENVATTENDE CONCLUSIES

6.1.1 TOEZICHT ONDER SPANNING

Toezicht is als beleidsinstrument van de rijksoverheid de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden. Door het meer op afstand van de overheid plaatsen van de publieke dienstverlening en de toch blijvende behoefte van politiek en samenleving om publieke belangen te bewaken, heeft het rijkstoezicht een prominente positie in veel maatschappelijke domeinen. Of het nu gaat om het bevorderen van concurrentie of eerlijke handelspraktijken op markten, het bevorderen van kwaliteit in de publieke dienstverlening of het bijdragen aan de veiligheid van producten of productieprocessen. De benadering van toezicht is echter ambivalent. Aan de ene kant zijn de verwachtingen van toezicht als bewaker van publieke belangen, zoals kwaliteit en veiligheid, hoog en is het daarin gestelde vertrouwen groot. Aan de andere kant zien velen toezicht ook als veroorzaker van ongewenste administratieve lasten en als belemmerend voor de bewegingsvrijheid en het innovatief vermogen van professionals en bedrijven.

Door de eigenstandige positie van het rijkstoezicht en de daarmee toegenomen zichtbaarheid, staat het toezicht meer in de publieke en politieke schijnwerpers. Bij crises (kredietcrisis), rampen (Chemie-Pack) of andere maatschappelijke incidenten (medische missers, financieel mismanagement bij semipublieke instellingen, problemen in de jeugdzorg) is dan steevast ook de vraag naar het functioneren van het toezicht en het daarin gestelde vertrouwen aan de orde. Dan blijkt vaak dat het voldoen aan de hooggespannen – soms ook tegenstrijdige – verwachtingen een steeds ingewikkelder opgave is. Het veld waarop de overheid toezicht moet houden is steeds complexer geworden; horizontaler, meervoudiger, internationaler. Het is voor het toezicht steeds moeilijker om alle ontwikkelingen, kansen en risico’s in een sector in detail te overzien, bij te houden, laat staan te ‘controleren’. Bovendien stelt een mondiger wordende samenleving steeds hogere

eisen aan de kwaliteit en veiligheid van producten, diensten, en werk- en leefomgeving.

Wat het nog ingewikkelder maakt, is de beweging die de overheid heeft ingezet om – na enkele decennia van groei – de personele en financiële middelen voor toezicht te verminderen. Dit in het kader van het streven naar een compactere overheid met minder regeldruk en toezichtlast en een daaraan verbonden ambitie om meer verantwoordelijkheid over te dragen aan burgers, bedrijven en instellingen. Maar regelmatig pleiten opinieleiders in de media, naar aanleiding van incidenten, juist weer voor verscherpte handhaving en strenger toezicht. We spraken in dit rapport over de ‘toezichtsparadox’: de roep vanuit de samenleving om minder toezicht als het goed gaat, maar om méér toezicht als er iets misloopt. Daartegenover staat dan steeds weer de behoefte van beroepsbeoefenaren, instellingen en bedrijven om overmatige regeldruk en cumulerende toezichtdrukte tegen te gaan en om voldoende ruimte te behouden voor professionaliteit en zelfregulering.

Kortom, rond toezicht is een ingewikkeld en dynamisch spanningsveld ontstaan. De door het rijk ingestelde toezichthouders (rijksinspecties, marktautoriteiten) zijn continu onderworpen aan verschillende en soms tegengestelde trekkrachten vanuit burgers, het veld dat onder toezicht staat, de politiek, en het openbaar bestuur. Elk van deze trekkrachten opereert vanuit een eigen en op zichzelf gerechtvaardigd perspectief, waarbinnen ook weer wisselingen in wensen en verwachtingen optreden. Daarbij komen dan nog andere uitdagingen voor het rijkstoezicht, zoals het toenemende belang van zowel het gemeentelijke als het Europese bestuursniveau, en de belangrijke rol van interne en private vormen van toezicht. Een beleidskoers voor het rijkstoezicht dient met al die ontwikkelingen en uiteenlopende belangen rekening te houden.

6.1.2 DOMINANTE ORIËNTATIES OP TOEZICHT TE BEPERKT

Op basis van ons onderzoek stelden we vast dat in de toezichtspraktijk en het toezichtsbeleid drie oriëntaties overheersen:

- 1 De nadruk op lasten en kosten, waarbij het terugdringen van de administratieve en financiële lasten voor overheid en veld centraal staat.
- 2 De nadruk op naleving van wet- en regelgeving en daarop gerichte handhavingsinterventies.
- 3 De nadruk op de politiek-bestuurlijke functie, met als uitgangspunt dat het toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en er op moet toezien dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

We constateerden, dat deze oriëntaties op zich relevant en legitiem zijn, maar wel te beperkt, waardoor het rijkstoezicht onvoldoende adequaat kan (blijven) inspelen op de steeds hoger gespannen verwachtingen en de toenemende complexiteit

en dynamiek van de samenleving. Op deze manier wordt te weinig gedacht vanuit het borgen of realiseren van publieke belangen en de bijdrage die toezicht daar aan kan leveren. Evenmin is er voldoende oog voor en inzicht in de meerwaarde en de opbrengsten van toezicht. Ook de unieke knooppuntpositie van toezicht in een multi-actor en multi-level context wordt onvoldoende benut.

In de toezichtspraktijk heeft dit geleid tot een permanente zoektocht naar ‘goedkoper’ toezicht met minder administratieve lasten voor onder toezicht gestelden, maar met hetzelfde of zelfs meer effect. We signaleerden dat daaruit interessante nieuwe benaderingen (zoals ‘horizontaal’ toezicht vanuit vertrouwen) en innovaties (zoals risicogericht en systeemgericht toezicht) naar voren zijn gekomen, maar dat een gedegen (wetenschappelijke) onderbouwing daarvan vaak ontbreekt, evenals een volwaardige afweging tussen kosten, lasten én maatschappelijke opbrengsten.

6.1.3 VERRUIMING VAN PERSPECTIEF NOODZAKELIJK

Om het rijkstoezicht toekomstbestendig te maken en om de meerwaarde ervan te verhogen, is volgens de WRR een verruiming van het perspectief nodig. Kernelement daarvan is dat beleid en praktijk toezicht (weer) meer benaderen vanuit publieke belangen en maatschappelijke opgaven. Het ruimere perspectief kent verder drie daarvan afgeleide en met elkaar samenhangende elementen (zie figuur 5.1).

Maatschappelijke functie centraal: publieke belangen als uitgangspunt

Bij afwegingen rond het instellen én beëindigen van het rijkstoezicht, het ontwerpen van toezichtarrangementen en het uitoefenen van toezicht dienen de na te streven publieke belangen centraal te staan. Een dergelijke maatschappelijke oriëntatie op de afwegingen rond toezicht lijkt evident, maar bij een sterke focus op nalevingstoezicht is de mate van naleving van wet- en regelgeving het dominante vertrekpunt en bij een lastenoriëntatie het minimaliseren van de uitgaven. De vraag hoe zich dat verhoudt tot de beoogde publieke belangen verdwijnt dan geleidelijk naar de achtergrond. Het vertrekken vanuit publieke belangen betekent dat de maatschappelijke functie van toezicht centraal komt te staan.¹

Opbrengsten in kaart: lasten, kosten én baten

Het centraal stellen van de maatschappelijke functie van toezicht maakt het mogelijk om op een andere manier te kijken naar de (meer)waarde van overheids-toezicht. Door de gewenste en gerealiseerde *maatschappelijke* opbrengsten van toezicht centraler te stellen in toezichtsbeleid en -praktijk is een evenwichtiger afweging tussen maatschappelijke baten en lasten van toezicht mogelijk. Zo’n benadering leidt ook tot een realistisch beeld van wat toezicht vermag en draagt zo ook bij aan de legitimiteit van het toezicht en de toezichthouders. Innovaties in de

toezichtaanpak en – stijl zijn dan ook te beoordelen op hun maatschappelijke meerwaarde en niet alleen op hun (veronderstelde) lastenvermindering of (beoogde) uitgavenreductie.

Governance-benadering: oog voor het krachtenveld

Afwegingen rond het instellen, beëindigen en vormgeven van overheidstoezicht moeten gebaseerd zijn op een heldere analyse van de bestaande *governance*-structuur in een toezichtdomein. Het gaat daarbij om het in kaart brengen van het gehele maatschappelijke krachtenveld, inclusief de bestaande *checks and balances*, maatschappelijke (veer)krachten, prikkelstructuren en gedragsmechanismen. En vervolgens gaat het om de vraag welke meerwaarde toezicht in dat krachtenveld kan hebben om de gewenste maatschappelijke ordening dichterbij te brengen en publieke belangen te borgen. Toezicht ‘kan het niet alleen’ en moet in een horizontale samenleving inzetten op constructieve interactie met onder andere burgers, bedrijven en instellingen. Het functioneren van de interne *governance* binnen instellingen en bedrijven (met name het intern toezicht) en andere vormen of niveaus van toezicht (met name lokaal en internationaal) in dat krachtenveld verdienen dan bijzondere aandacht. Welk gebruik kan het rijkstoezicht daarvan maken en hoe kan het deze eventueel ondersteunen?

Reflectieve functie: signaleren, agenderen, kennis delen en actief terugkoppelen

Reflecteren op het domein van toezicht betekent het signaleren van domeinspecifieke ontwikkelingen (bijvoorbeeld technologische innovaties) maar ook domeinoverstijgende maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld internationalisering) die van invloed zijn op de te borgen publieke belangen en de verhoudingen in het krachtenveld. Reflectie betekent ook het analyseren van knelpunten in de wet- en regelgeving in relatie tot het eigen functioneren, of van maatschappelijke of sectorale ontwikkelingen die nieuwe of grotere risico’s, maar soms ook kansen met zich mee brengen.

Toezichthouders bevinden zich in een unieke positie om vroegtijdig problemen te signaleren of kansen te zien waarbij publieke belangen in het geding zijn. Een reflectieve toezichthouder signaleert, agendeert, deelt zijn kennis en koppelt actief terug naar politiek en bestuur. Onderdeel van zo’n domeinreflectie zou dan ook moeten zijn dat toezichthouders periodiek aangeven welke ontwikkelingen in hun domein het toezicht minder effectief of efficiënt maken, en welke belemmeringen en kansen er zijn om tot verbetering te komen, of welke botsing van publieke belangen zij signaleren. Toezichthouders kunnen ook kennis delen met burgers. Het publiekelijk toegankelijk maken van informatie waarover toezichthouders beschikken kan een belangrijke rol spelen in het *empoweren* van burgers, instellingen en bedrijven.

Wat het rijkstoezicht vermag is uiteindelijk begrensd door budgettaire beperkingen (wat mag toezicht kosten) en maatschappelijke opvattingen over het ingrijpen van de overheid in de samenleving (niemand wil een toezichtstaat). Een belangrijke notie daarbij is dat toezicht vrijwel nooit in staat is om fundamentele tekortkomingen in de primaire processen op te lossen, of structurele weeffouten in beleid en wet- en regelgeving goed te maken. Het signaleren en agenderen van deze tekortkomingen door toezichthouders draagt wel bij aan realistischer verwachtingen over wat toezicht wel en niet vermag.

6.1.4 KERNWAARDEN VAN GOED TOEZICHT: ONPARTIJDIGHEID, ONAFHANKELIJKHEID EN TRANSPARANTE VERANTWOORDING

De voorgestelde verruiming van het perspectief op en van het rijkstoezicht is alleen kansrijk als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan:

Onpartijdige houding van het toezicht

Toezichthouders dienen gepaste afstand te houden tot bestuur en politiek en vanzelfsprekend ook tot de onder toezicht gestelden. Alleen met een onpartijdige opstelling kan het toezicht maatschappelijke legitimiteit en publiek vertrouwen verwerven en behouden en gezaghebbend ‘terugpraten’ naar de instituties die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de sector.

Onafhankelijke positionering van het toezicht

Onafhankelijkheid is geen doel op zich maar een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige houding van de toezichthouder ten opzichte van de verantwoordelijke minister en de onder toezicht gestelden. Het organisatorische kader waarbinnen toezichthouders opereren moet de onpartijdige opstelling van die toezichthouders ondersteunen. Een effectieve en geloofwaardige positionering van toezichthouders verankert daarom hun onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid is niet de afwezigheid van samenwerking of interactie en zeker geen ‘*splendid isolation*’. Het betekent wel dat een toezichthouder zich niet simpelweg beschouwt als de verlengde arm van de uitvoerende macht en dat omgekeerd de verantwoordelijke bewindslieden dat ook niet doen.

Publieke en meervoudige verantwoording door het toezicht

Geen toezicht zonder verantwoording. Een toezichthouder moet *countervailing powers* tegenover zich vinden en draagt een bijzondere verantwoordelijkheid tot publieke verantwoording. Verschillende verantwoordingsrelaties kunnen en moeten daarbij naast elkaar bestaan, waarbij de politiek (bewindslieden én de Staten-Generaal) de belangrijkste adressant is. Veel toezichthouders kunnen in hun publieke verantwoording meer dan nu gebeurt inzicht geven in de effectiviteit en doelmatigheid van het toezicht. Dit helpt om te reflecteren op de toegevoegde waarde van het toezicht en kan het publiek vertrouwen in het toezicht versterken.

6.2 AANBEVELINGEN

De conclusies in dit rapport bieden aanknopingspunten voor het verhogen van de meerwaarde van het rijkstoezicht en brengen ons tot de volgende aanbevelingen. De regering is de eerst verantwoordelijke voor het toezichtsbeleid en wordt als eerste aangesproken, maar de aanbevelingen zijn niet minder relevant en deels ook rechtstreeks bruikbaar voor diegenen die in de toezichtspraktijk werkzaam zijn.

6.2.1 GOED TOEZICHT VERGT EEN CONSISTENTE EN SAMENHANGENDE BELEIDSVISIE

Besluiten om op bepaalde terreinen rijkstoezicht uit te oefenen en de wijze waarop dat gebeurt, hebben belangrijke gevolgen voor sectoren, bedrijven, instellingen, professionals, burgers én de rijksuitgaven. Omdat het instellen van toezicht niet vanzelfsprekend is, dient de overheid goed af te wegen of en waarom een bepaalde vorm van toezicht nodig is of blijft. Vragen die dan moeten worden beantwoord zijn: wat is de gewenste maatschappelijke ordening in het toezichtdoel en wat zijn de daarbij te borgen publieke belangen? Is voor de behartiging van deze belangen overheidsbemoeienis – in de vorm van toezicht of anderszins – noodzakelijk? Als de motivering tot het instellen, continueren of uitbreiden van rijkstoezicht overtuigend is, komt de vraag aan de orde hoe het toezicht moet worden ingericht en welke interventies daarvoor het meest effectief en doelmatig zijn. Handhaven en sanctioneren kunnen legitiem en nodig zijn, maar toezicht kan méér. De toezichthouder moet die interventies gebruiken die het meest bijdragen aan het realiseren van de gewenste opbrengsten. De keuze uit beschikbare instrumenten is mede afhankelijk van de *governance* in het krachtenveld: de reeds aanwezige *checks and balances*, prikkelstructuren en overige vormen van toezicht en *countervailing powers*. Dat vereist een beoordeling van de mate waarin het toezicht op zelfregulering en intrinsieke motivatie van het veld kan vertrouwen, en van de toegevoegde waarde van andere vormen van toezicht, zoals *privaat*, professioneel of intern toezicht, en toezicht op andere bestuurlijke niveaus (gemeentes, Europa).

De kaderstellende visies op toezicht (uit 2001 en 2005) waren een waardevol instrument om de professionalisering van het toezicht te bevorderen, maar op strategisch niveau behoeven zij herijking.

Aanbeveling 1

Herijk de kaderstellende rijksvisie op toezicht en de daarvan afgeleide departementale toezichtsvisies. Neem daarbij als uitgangspunt de maatschappelijke functie van toezicht en de meerwaarde die het rijkstoezicht kan bieden bij het borgen van publieke belangen.

Centrale elementen die de overheid daarin dient vorm te geven:

- de wijze waarop beoogde maatschappelijke opbrengsten van het rijkstoezicht afgewogen worden tegen de maatschappelijke en budgettaire kosten en administratieve lasten;
- de wijze waarop het rijkstoezicht aansluit op de governance structuur, het totale krachtenveld in een toezichtdomein;
- de wijze waarop het rijkstoezicht vroegtijdig knelpunten in de sector en de wetgeving signaleert en agendeert.

6.2.2 OPBRENGSTGERICHT: NAAR EVIDENCE-BASED EN -INFORMED TOEZICHT

Het kritisch beoordelen, onderhouden en verbeteren van de effectiviteit en doelmatigheid van toezichtinterventies vereist een goede en gedeelde kennisinfrastructuur. Hoewel er grote verschillen zijn tussen toezichtdomeinen, zijn er ook veel algemene vraagstukken waarbij gemeenschappelijke kennisontwikkeling en -uitwisseling nuttig zijn. Wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van toezicht zouden meer kunnen doorklinken in de opleidingen en trainingen van toezichthouders en inspecteurs.

In aansluiting op de goede kennisinitiatieven die toezichthouders al hebben genomen, kan de overheid onderzoeksprogramma's ontwikkelen gericht op de effectiviteit en maatschappelijke opbrengsten van toezicht. Dit onderzoek is methodologisch niet eenvoudig, gezien de vele 'interverniërende variabelen' en moet niet doorschieten in een te beperkt ingevulde indicator-gedreven benadering. Daarom is een multidisciplinaire benadering van effectiviteitsonderzoek wenselijk, evenals samenwerking tussen de verschillende universitaire leerstoelen toezicht en met andere expertisebronnen. Het model van de 'academische werkplaats' waarmee de IGZ in dit verband een begin heeft gemaakt, is ook in andere toezichtdomeinen bruikbaar.² Het benutten van sociaal-wetenschappelijke inzichten ten aanzien van risicogedrag en gedragsbeïnvloeding verdient daarbij meer aandacht. Dat geldt met name voor de verhouding tussen intrinsieke motivatie en extrinsieke prikkels en de complexe incentivestructuur waarmee toezichthouders rekening moeten houden. Omdat goed toezicht naast domeinspecifieke deskundigheid ook algemene toezichtcompetenties vereist, hebben zowel de rijksinspecties als de markttoezichthouders een academie voor toezicht geïnitieerd.³ Deze initiatieven kunnen elkaar versterken en verdienen ondersteuning.

Aanbeveling 2

Bevorder een opbrengstgerichte cultuur en verbeter de infrastructuur voor sterkere wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van toezicht:

- bevorder de totstandkoming van 'academische werkplaatsen voor toezicht';
- zorg voor meer samenwerking van toezichthouders met andere actoren in de kennisinfrastructuur.

- tuur (universiteiten, planbureaus en andere kennisinstituten);
- integreer de verworven inzichten uit onderzoek in opleiding en deskundigheidsbevordering van toezichthouders;
- ondersteun de realisatie en instandhouding van de toezichtacademies van de gezamenlijke markttoezichthouders en de gezamenlijke rijksinspecties en benut kansen voor kennisdeling en samenwerking.

6.2.3 GOVERNANCE-BASED TOEZICHT IS OP HET TOTALE KRACHTENVELD GERICHT

Om toezicht beter aan te laten sluiten bij de verhoudingen in het totale krachtenveld is meer inzicht nodig in de *checks and balances* en *countervailing powers* in sectoren. Dit inzicht en de daarvoor benodigde kennis zijn niet automatisch voorhanden, maar vereisen effectieve ontsluiting van informatie, gerichte monitoring en synthese. Goed toezicht heeft oog voor het onderkennen van sterke en zwakke belangen, beweegredenen van actoren en relevante maatschappelijke of technologische ontwikkelingen. Toezichtkennis dient bij te dragen aan het identificeren van risico's én kansen in relatie tot de publieke belangen waarop het toezicht gericht is. Een op het krachtenveld gerichte toezichthouder heeft oog voor 'the big picture' en vraagt zich daarbij ook voortdurend af wat de gevolgen zijn voor zijn eigen functie, rol en taakuitoefening. Dit vergt een cultuurverandering bij beleidsmakers en toezichthouders, bijvoorbeeld weg van een focus louter gericht op naleving.

Aanbeveling 3

Bevorder het gebruik van krachtenveldanalyses bij vraagstukken rond het instellen, vormgeven en uitoefenen van het rijkstoezicht

- maak vanuit dit perspectief afspraken met de toezichthouders over de versterking van de informatie-, monitorings- en kennisfunctie binnen hun organisaties;
- vraag alle toezichthouders om in hun jaarplannen aan te geven hoe zij gebruikmaken van reeds aanwezige *checks and balances* en tegenkrachten;
- laat de toezichthouders daarbij specifiek aangeven op welke wijze zij gebruik maken van en bijdragen aan andere vormen van toezicht (intern, decentraal, Europees, privaat, burgers, etc.) en welke nadere mogelijkheden zij hier zien;
- bekijk hoe het rijkstoezicht deze andere vormen van toezicht kan versterken (voor het interne toezicht bijvoorbeeld op vergelijkbare wijze als bij de geschiktheidstoetsen in het financieel toezicht).⁴

6.2.4 REFLECTIEF TOEZICHT BEHELST GOEDE SIGNALERING EN AGENDERING VAN PROBLEMEN

Toezichthouders hebben unieke kennis over de staat van hun sector en kunnen die kennis nog meer toegankelijk maken voor bestuurders, politici, bedrijven, instellingen, professionals en burgers. Op die manier kan toezicht een nuttige feedbackrol spelen in de beleidscyclus en daarnaast het politieke en publieke debat over de borging van publieke belangen voeden en ondersteunen. Toezichthouders kunnen vanuit hun knooppuntpositie wijzen op aansluitingsproblemen tussen de werkvloer, de instellingen en het beleid.

Voor het signaleren en agenderen van ontwikkelingen en problemen is het opmaken van de staat van de sector een goede vorm, zoals *De staat van het onderwijs*. Een reflectieve toezichthouder zou verder moeten gaan dan alleen het beschrijven van ontwikkelingen en deze ook in een breder maatschappelijk verband moeten duiden. De staat van de sector kan bijvoorbeeld wijzen op acute en toekomstige bedreigingen, maar ook op kansen en goede voorbeelden die navolging verdienen. In de staat van de sector kan de toezichthouder ook aangeven hoe hij zelf probeert bij te dragen aan de publieke doelen, hoe succesvol hij daarin is, tegen welke knelpunten hij daarbij aanloopt en welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn. De informatie die hiervoor nodig is, is vaak al voorhanden bij de toezichthouder. Het gaat dan vooral om het beter ontsluiten daarvan voor verschillende doelgroepen.

Aanbeveling 4

Versterk de reflectieve functie van de rijkstoezichthouders:

- versterk de feedback-rol die toezichthouders spelen ten behoeve van de agendering, voorbereiding en evaluatie van beleid (op rijks-, Europees en decentraal niveau);
- vraag alle toezichthouders jaarlijks om een publieke ‘Staat van de sector’ op te maken waarin zij de kansen en bedreigingen voor de borging van publieke belangen inventariseren en analyseren;
- vraag – mede op basis van de Staat van de sector – aan toezichthouders om aan te geven welke eventuele aanpassingen zij wenselijk achten in beleid en wet- en regelgeving om problemen in de sector op te lossen (zie de wetgevingsbrieven van de financiële toezichthouders);
- laat de toezichthouders hun Staat van de sectorrapportages en de wetgevingsbrieven in het openbaar toelichten aan de Tweede Kamer.

6.2.5 MAATSCHAPPELIJK GEORIËNTEERD TOEZICHT VEREIST BORGING VAN KERNWAARDEN

De toezichthouder dient vanuit een eigen – wettelijk ingekaderde – verantwoordelijkheid het publiek belang. Onpartijdigheid en daarop gerichte onafhankelijkheid van het rijkstoezicht ten opzichte van veld en bestuur zijn daarvoor essentiële voorwaarden. Dat is niet alleen belangrijk om tot weloverwogen oordelen te kunnen komen, maar ook voor de geloofwaardigheid van toezicht in de

ogen van burgers. Onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn ook nodig voor de versterking van de reflectieve functie van het toezicht: betekenisvol en publiekelijk terugpraten kan alleen in een omgeving waarbij geen oneigenlijke druk wordt uitgeoefend via expliciete of impliciete afhankelijkheidsrelaties. Toezichthouders moeten zich vrij voelen om onwelkome maar essentiële feiten en boodschappen te rapporteren. Dit vereist bewustwording en onderkenning van de risico's van *capture* van het toezicht. Enerzijds *capture* door de sector, maar mogelijk ook *capture* door het beleidsdepartement. Het onderscheid in benadering van (intern verzelfstandigd) inspectietoezicht enerzijds en (extern verzelfstandigd) markttoezicht is historisch verklaarbaar, maar verdient heroverweging.

Absolute onafhankelijkheid is een fictie en onafhankelijke organisatorische positionering is geen doel op zichzelf. Ook *de jure* institutionele onafhankelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van externe verzelfstandiging (zbo), is geen voldoende voorwaarde voor *de facto* onpartijdige uitoefening van toezicht. Institutionele (met inbegrip van operationele en budgettaire) onafhankelijkheid is belangrijk, maar een rolvaste opstelling en onafhankelijke houding van de toezichthouder is uiteindelijk het belangrijkste.

Aanbeveling 5

Zorg voor een sterkere borging van de onpartijdige functievervulling en daarmee samenhangende onafhankelijke positionering van toezichthouders:

- verken de mogelijkheden voor versterking van de onafhankelijke positionering; onderzoek daartoe de huidige variëteit aan arrangementen (interne en externe verzelfstandiging, 'klein' en 'groot' zbo-status, wel en geen zelfstandige wettelijke basis, wel en geen deelname van inspecteurs-generaal aan de ministerstaf of bestuursraad, collegiale of eenhoofdige bestuursvorm) en de waarborgen voor onafhankelijk toezicht daarbinnen;
- ga daarbij in de op de (actuele) geldigheid van de argumentaties die aan de variëteit ten grondslag liggen;
- ga daarbij ook expliciet in op de mogelijkheden die wettelijke verankering van het domeinspecifieke toezicht daarbij kan bieden (zoals de Wet op het onderwijstoezicht). Betrek daarbij ook het voorstel van de samenwerkende inspecties (Inspectieraad 2011) voor een 'onafhankelijkheidsprotocol' met waarborgen voor onafhankelijke risicoanalyses en consequente openbaarmaking van rapporten.

6.2.6 GOED TOEZICHT VEREIST TRANSPARANTIE EN PUBLIEKE VERANTWOORDING

Bestuur en politiek moeten de eigen verantwoordelijkheid en onpartijdigheid van toezichthouders respecteren. Tegelijkertijd dragen toezichthouders grote publieke verantwoordelijkheden, uiteindelijk ingekaderd door de alomvattende systeemverantwoordelijkheid van bestuur en politiek. Toezichthouders moeten zich

extern toetsbaar opstellen, zich verantwoorden richting de samenleving, maar ook naar het parlement.

Daarvoor moet ruimte zijn. Ruimte voor het toezicht om zijn onderzoeksbevindingen en oordelen toe te lichten en zich te verantwoorden over het uitgeoefende toezicht en de behaalde resultaten. En ruimte voor het parlement om kennis te nemen van de bevindingen van het toezicht en mee te denken over de toezichtkaders.⁵ Verantwoordelijke bewindspersonen moeten die ruimte scheppen. Het vraagt van het parlement interesse, maar ook terughoudendheid. Terughoudendheid in de zin dat niet bij elk incident toezichthouders zich moeten ‘melden’ en dat zo min mogelijk sprake is van casus-specifieke of operationele bemoeienis. En ook terughoudendheid in de zin dat het *politieke* debat met de regering gevoerd moet worden, niet met de toezichthouder.

Transparantie en publieke verantwoording stellen ook eisen aan de communicatiestrategieën van toezichthouders. Nieuwe media bieden kansen, maar maken de arena waarin media en toezicht zich tot elkaar verhouden ook versnipperd en lastig te overzien. Dat zorgt voor nieuwe mogelijkheden én moeilijkheden voor toezichthouders. De media zijn steeds meer het platform waarop toezichthouders actief moeten zijn en waarop zij resultaat kunnen boeken, bijvoorbeeld door zich met eigen boodschappen rechtstreeks tot burgers te richten of via burgers tot onder toezicht gestelden. Maar toezichthouders lopen ook grotere risico’s op reputatieschade als ze geen goede uitleg of adequaat weerwoord hebben bij kritiek. Dat vraagt om méér dan een ondersteunende rol voor de afdeling communicatie, namelijk een proactieve opstelling en inbedding van communicatie in het primaire proces.

Aanbeveling 6

Zorg voor een adequate publieke verantwoording van toezichthouders over ingezette capaciteit, instrumenten en bereikte resultaten en voor een passende verantwoordingsrelatie met het parlement:

- vraag daartoe van toezichthouders dat zij hun publieke informatievoorziening en verantwoording over de wijze waarop zij hun toezicht uitoefenen versterken;
- daarbij past een verdere professionalisering van de publiekscommunicatie en het mediabeleid van de toezichthouders, van reactief naar proactief;
- laat toezichthouders periodiek extern *reviews*, als onderdeel van intercollegiale reflectie tussen toezichthouders en maak de resultaten daarvan publiek;
- schep binnen het gehele verantwoordingsregime ruimte voor rechtstreekse interactie tussen inspecties/marktautoriteiten en het parlement
 - 1 over het uitgeoefende toezicht in den brede (bijvoorbeeld jaarverslag, staat van de sectorrapportages);
 - 2 over thematische onderzoeken en onderzoek naar zeer ernstige incidenten;
 - 3 over de kaders voor het toezicht (bijvoorbeeld toezichtsvisies, meerjarenbeleidsplannen en het profiel van toezichthouders/bestuurders).

6.2.7 GOED TOEZICHT VEREIST VOLDOENDE CAPACITEIT

Als de overheid besluit om toezicht in te stellen, dient zij het toezicht ook in staat te stellen om zijn taak naar behoren te vervullen. Hoewel de eisen en verwachtingen ten aanzien van het toezicht voortdurend toenemen, lopen de investeringen in dat toezicht terug. In een aantal van de voor dit rapport uitgevoerde achtergrondstudies en interviews zijn zorgen geuit over de beschikbare capaciteit in relatie tot de te verrichten taken. Efficiëntere toezichtsarrangementen zouden in de toekomst soelaas kunnen bieden, maar goed onderbouwd is die hoop nog niet. Er zijn zelfs aanwijzingen dat de grenzen van doelmatigheidswinst – hetzelfde toezicht met minder middelen – zijn bereikt (cf. Algemene Rekenkamer 2013). Er lijkt een trend te zijn naar het ‘bekostigen’ van toezicht door het verhogen van de boeteopbrengsten (NMa/ACM, Inspectie SZW), of het doorberekenen van de kosten aan de onder toezicht gestelden (DNB, AFM). Mits niet louter ingegeven door incidenten of ad hoc budgettaire motieven en met waarborgen voor behoud van onafhankelijkheid, verdient doorberekening van kosten en profijt van toezicht nadere overweging. Hierdoor is immers niet alleen adequate toerusting van het toezicht beter mogelijk, maar wordt ook een evenwichtiger verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en onder toezicht gestelde partijen bevorderd. Daarbij verdient ook de mogelijkheid van uitbreiding van privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade aandacht. Het is uiteraard niet de bedoeling dat meebetalen aan toezicht leidt tot een ongebreidelde groei van toezichthouders die de rekening kunnen neerleggen bij ‘klanten’ die geen keuze hebben.

Aanbeveling 7

Zorg voor een reële verhouding tussen de van het toezicht verwachte taken en de daarvoor beschikbare capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief:

- ga naar aanleiding van de herijking van de departementale toezichtsvisies na of sprake is van een adequate toerusting van het toezicht;
- heroverweeg het uitgangspunt om toezicht in beginsel geheel uit de algemene middelen te betalen en bekijk hoe gedeeltelijk doorberekenen van de kosten van toezicht prikkels kan verschaffen voor onder toezicht gestelde partijen om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen;
- onderzoek hoe de uitbreiding van privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade onder toezicht gestelde partijen kan stimuleren meer eigen verantwoordelijkheid te nemen.

6.3 TOT BESLUIT

Overheidstoezicht vervult in allerlei vormen en gedaanten een belangrijke rol bij het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen en het borgen van publieke belangen; het is een steunbeer van de samenleving (Schuyt 2006), een ‘basisinstelling’ die er toe doet. In de dynamiek rondom het overheidstoezicht en onder druk van schokkende incidenten of budgettaire krapte, ontstaat vaak de neiging om bij rijks-

toezicht te kiezen voor ‘eendimensionale’ oplossingen. Zoals het besluiten tot meer en strenger toezicht met een eenzijdige focus op naleving, of juist het over de hele linie inkrimpen van toezichthouders, of door toezicht louter te beschouwen als sluitstuk van uitvoering van beleid en zijn eigenstandige en onafhankelijke rol te veronachtzamen.

Het complexe en wisselende karakter van de maatschappelijke omstandigheden vraagt naar het oordeel van de WRR echter om verruiming van het perspectief op toezichtsvraagstukken. Weliswaar zijn er op onderdelen en in de specifieke toezichtspraktijk accentverschillen tussen diverse sectoren en typen toezicht die nopen tot maatwerk, maar de overeenkomsten van de problematiek rondom toezicht zijn opvallend. Juist die overeenkomsten vormen een goed aangrijpingspunt voor een samenhangende, sectoroverstijgende benadering van toezicht in beleid en praktijk. Het verduidelijken van de te dienen publieke belangen, het beter zichtbaar maken en onderbouwen van de maatschappelijke opbrengsten van toezicht in relatie tot de kosten, het verhelderende van de rol van toezicht in het complexe maatschappelijke krachtenveld, en het versterken van de reflectieve functie van toezicht, kunnen steun bieden aan een schokbestendig en evenwichtig toezicht.

De hier beschreven aanbevelingen creëren ruimte die nodig is om effectief om te gaan met de inherente spanningsvelden en dilemma's rondom toezicht en beogen bij te dragen aan een goed en steeds beter wordend rijkstoezicht.

NOTEN

- 1 Cf. kabinetsreactie op Eerste Kamer (2012) en WRR (2012): Eerste Kamer 2012-2013, C, 1.
- 2 In een academische werkplaats werken onafhankelijke onderzoeksinstituten, toezichthouders en het toezichtveld structureel samen in langlopend effectiviteits- en doelmatigheidsonderzoek van toezichtinterventies.
- 3 Zie Werkprogramma 2012-2013 van de Inspectieraad (2012).
- 4 Zie ook het voorstel van de Commissie Hoekstra (2013) voor een *fit and proper test* voor het aanstellen van bestuurders en leden van de raden van toezicht bij woningcorporaties.
- 5 Zie ook aanbeveling 2 van de Commissie Hoekstra (2010: 7).

LITERATUUR

- Abma, T.A. (1996) *Responsiefevalueren: discoursen, controversen en allianties in het post-moderne*, Delft: Eburon.
- Ale, B.J.M. en F.J.H. Mertens (2012) *Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie*, Webpublicatie nr. 66, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Algemene Rekenkamer (1995) *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (1998) *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Tweede Kamer, 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2002) *Handhaving door rijksinspecties*, Tweede Kamer, 2001-2002, 28 271, nrs.1-2, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2005) *Handhaven en gedogen*, Tweede Kamer, 2004-2005, 30 050, nrs. 1-2, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2008) *Kaders voor toezicht en verantwoording*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2010) *Strategie Algemene Rekenkamer 2010-2015*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2011) *Leren van subsidie-evaluaties*, Tweede Kamer 2011-2012, 33 034, nr. 1, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2011) *Toezicht van DNB op de stabiliteit van banken*, Tweede Kamer 2011-2012, 32 255, nr. 11, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2013) *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Aligica, Paul en Vlad Tarko (2012) 'Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond', *Governance*, 25, 2: 237-262.
- Asselt, M. van (2009) 'Dromen van maakbaarheid: tijd om wakker te worden', blz. 9-21 in *Nieuwe maakbaarheid* (Tweede Verwey-Jonker/SER Lezing), Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Autoriteit Financiële Markten (2011) *Begroting 2012 Stichting Autoriteit Financiële Markten*, Amsterdam: AFM.
- Autoriteit Financiële Markten (2012) *Wetgevingsbrief 2012. Brief aan de minister van Financiën*, Amsterdam, 13 september.
- Autoriteit Financiële Markten (2012) *Jaarverslag 2011*, Amsterdam: AFM.
- Ayres, I., en J. Braithwaite (1992) *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*, Oxford: Oxford University Press.
- Baarsma, B. (2005) *Nederland Toezichtland: een economisch perspectief*, Amsterdam: SEO.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2009) 'Publiek belang en marktwerking: argumenten voor een welvaartseconomische aanpak', blz. 23-53 in E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Marktwerking en publieke belangen*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

- Baarsma, B. (2010) *Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging. Een welvaarts-economisch perspectief*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Baarsma, B. (2013) *Ontwikkelingen in het mededingingstoezicht*, Webpublicatie nr. 69, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bauman, Z. (2011) *Vloeibare tijden. Leven in een eeuw van onzekerheid*, Zoetermeer/Kalmthout: Klement/Pelckmans.
- Bauman, Z. (2010) *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity.
- Berenschot, KWINK Groep en TNO (2009) *Evaluatie OPTA* (aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 21 december 2009, Tweede Kamer, 2009-2010, 32 123, XIII, nr. 47).
- Bergman, M.A. (2008) 'Quis custodiet ipsos custodes? Or measuring and evaluating the effectiveness of competition enforcement', *De Economist*, 156, 4, 387-409.
- Bevir, Mark (2011) *The Sage Handbook of Governance*, Londen: Sage.
- Biezeveld, G.A. en M.C. Stoové (2011) 'Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit. Een pleidooi voor onafhankelijk milieutoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2, 3, 9-33.
- Bijlsma, Michiel, Jeroen Klomp, Sijmen Duineveld (2010) *Systemic risk in the financial sector. A review and synthesis*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Boer&Croon (2009) *Evaluatie CVZ en NZa*, Amsterdam: Boer&Croon.
- Boetzelaer, Karin van en Sebastiaan Princen (2012) 'Coördinatie en wederzijdse afhankelijkheid in Europese reguleringsnetwerken', *Bestuurskunde* 21, 3: 20-31.
- Bokhorst, A.M. (2011) *Effectiveness of certification and accreditation as a public policy instrument in the Netherlands*, Paper ECPR Reykjavik.
- Boot, A.W.A. en L. Ratnovski (2012) *Banking and Trading*, IMF Working Paper WP/12/238, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Boutellier, Hans (2011) *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom Lemma.
- Bovens, M. (2005) 'Public accountability', blz. 182-208 in E. Ferlie, L. Lynne en C. Pollitt (red.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M. (2005) 'Politieke verantwoording. Een analysekader', blz. 25-55 in W. Bakker en K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording: regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. en T. Schillemans (2009) 'Publieke verantwoording. Begrippen, vormen en beoordelingskaders', blz. 19-34 in M. Bovens en T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Braithwaite, J. (2002) Rules and principles; a theory of legal certainty', *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, 47-82.
- Braithwaite, John (2008) *Regulatory Capitalism. How it works, ideas for making it work better*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bressers, H., T. de Bruijn, D.J. Fikkers en P. Stapersma (2006) *Evaluatie Handhaven op Niveau*, Enschede: Universiteit Twente.
- Bressers H., T. de Bruijn en K. Lulofs (2004) 'De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten', *Beleidswetenschap* 18, 3: 242-268.

- Brink, Gabriël van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: Sdu.
- Bruijn, Hans de, Mark de Bruijne, Ernst ten Heuvelhof, Helen Stout en Kirsten van Zalinge (2002) *Samenloop bij toezicht*, Den Haag: Sdu.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Capgemini Consulting (2009) *Evaluatie functioneren Inspectieraad*, Utrecht: Capgemini Consulting.
- Care Quality Commission (2009) *Voices into action. How the Care Quality Commission is going to involve people*, Londen: CQC.
- Carpenter, Daniel en David Moss (red.) (2013) *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cartwright, Nancy en Jeremy Hardie (2012) *Evidence-based policy. A practical guide to doing it better*, Oxford: Oxford University Press.
- Castells, Manuel (2009) *Communication power*, Oxford: Oxford University Press.
- Cavelaars, Paul, Jakob de Haan, Paul Hilbers, Bart Stellinga (2013) *Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis*, Webpublicatie nr. 71, Den Haag: WRR.
- Centraal Planbureau (2012) *Plausibiliteitstoets Outcome-berekening NMA*, Den Haag: CPB.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011) *Handhaving en gedrag. Achtergronden van regelnaleving*, Utrecht: CCV.
- Coalitieakkoord kabinet Balkenende IV (2007) *Samen werken, samen leven*, Den Haag, 7 februari.
- Coalitieakkoord kabinet Rutte I (2010) *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag, 30 september.
- Coalitieakkoord kabinet Rutte II (2010) *Bruggen slaan*, Den Haag, 29 oktober.
- Commissie Amarantis (2012) *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*, Den Haag: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- Commissie Borghouts (2001) *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag: Ambtelijke Commissie Toezicht.
- Commissie De Wit (2010) *Verloren krediet. Parlementair onderzoek financieel stelsel*, Den Haag: Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007) *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie Franssen (1993) *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Decentralisatie, Den Haag: Sdu.
- Commissie Hoekstra (2010) *Angel en antenne. Het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus van de neuroloog van het Medisch Spectrum Twente*, Den Haag.
- Commissie Hoekstra (2012) *Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Commissie Holtslag (1998) *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie Leers (2010) *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media en Entertainment Management van INHolland te Haarlem*, Den Haag: Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland.
- Commissie Pennekamp (2004) *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*, Den Haag: Werkgroep Andere toezichtarrangementen.
- Commissie Regeldruk Bedrijven (2007) *Plan van aanpak regeldruk bedrijven*, Den Haag.
- Commissie Scheltema (2010) *Rapport van de commissie van onderzoek DSB Bank*, Den Haag.
- Commissie Sint (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie Sint (2005) *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Ambtelijke Commissie Toezicht II.
- Commissie Stevens (2007) *Regels op maat. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Commissie Stevens (2012) *Fiscaal toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet*, Den Haag: Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst.
- Commissie Van Dijk (2010) *Van verwerping tot verheffing: Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*, Den Haag: Evaluatiecommissie Q-koorts.
- Commissie Wijffels (2013) *Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen*, Den Haag: Commissie Structuur Nederlandse banken.
- Consumentenbond (2013) 'Zeven maatregelen tegen voedsel fraude', *Nieuwsbericht 13 maart*, www.consumentenbond.nl/actueel.
- Coslovsky, S., R. Pires en S. Silbey (2011) 'The pragmatic politics of regulatory enforcement', in D. Levi-Faur (red.) *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham UK and Northampton, MA USA: Edward Elgar.
- Curtin, Deirdre (2009) *Executive Power of the European Union. Law, practices, and the living constitution*, Oxford: Oxford University Press.
- Daalder, E.J. (2012) 'Juridisering van het toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 3, 1: p. 3-6.
- Dahlstrom, Carl, B. Guy Peters en Jon Pierre (2011) *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto: University of Toronto Press.
- Damme, E. van (2006) 'Pragmatic Privatisation: The Netherlands, 1982-2002', blz. 289-338 in M. Köthenbürger, H-W. Sinn en J. Whalley (red.) *Privatisation Experiences in The European Union*, Cambridge: MIT Press.
- Damme, E.E.C. van (2012) 'Effect of outcome van mededingingstoezicht?', *Markt en Mededinging*, 2: 35-39.
- Damme, E. van en M.P. Schinkel (red.) (2009) *Marktwerking en publieke belangen*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

- D'Aquila, J.M. en D.F. Bean (2003), 'Does A Tone At The Top That Fosters Ethical Decisions Impact Financial Reporting Decisions: An Experimental Analysis', *International Business en Economics Research Journal*, 2, 8: 41-54.
- De Nederlandsche Bank (2009) *De 7 elementen van een integere cultuur. Beleidsvisie en aanpak gedrag en cultuur bij financiële ondernemingen 2010-2014*, Amsterdam.
- De Nederlandsche Bank (2012) *Wetgevingswensen DNB 2012*. Brief aan de minister van Financiën, 12 september.
- De Nederlandsche Bank (2013) *Leading by example. Gedrag in de bestuurskamers van financiële instellingen*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- De Nederlandsche Bank en Autoriteit Financiële Markten (2013) *Geschiedstoets commissarissen vier grote banken en verzekeraars*. Brief aan de minister van Financiën, 27 februari 2013.
- Dijkstra, A.B. et al. (red.) (2001) *Het oog der natie: scholen op rapport*, Assen: Van Gorcum.
- Don, H., R. Kemp en J. van Sinderen (2008) 'Measuring the economic effects of competition law enforcement', *The Economist*, 156, 4: 341-348.
- Dutch Expert Group Aviation Safety (DEGAS) (2010) *Regels als gestolde ervaring. De noodzaak van een nieuw paradigma*, s.l.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012) *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag.
- Ehren, M.C.M. (2006) *Toezicht en schoolverbetering*, Delft: Eburon.
- Eijlander, Ph. et al. (red.) (2002) *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, 's-Gravenhage: Sdu.
- Enroth, Henrik (2011) 'Policy Network Theory', in Mark Bevir (red.) (2011) *The Sage Handbook of Governance*, Londen: Sage.
- Erp, J.G. van (2008) 'Naming and shaming in het contractenrecht? Het reputatie-effect van schadevergoedingen tussen ondernemingen', in W. van Boom, I. Giesen en A. Verheij (red.), *Gedrag en Privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedrags-effecten bij privaatrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Erp, J.G. van (2011) 'Openbaarmaking van inspectie-oordelen', *Tijdschrift voor Toezicht* 1: 70-74.
- Erp, J.G. van en Mein, A.G. (2013) *Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten IGZ*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Europese Commissie (1999) *Mededeling van de Commissie van 11 mei 1999 over de tenuitvoerlegging van het kader voor financiële markten: een actieplan*, COM 232.
- Financial Services Authority (2009) *The Turner Review. A regulatory response to the global banking crisis*, Londen: The Financial Services Authority.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating public policy*, Chicago: Nelson-Hall.
- FNV (2011) 'Arbeidsinspectie ver onder de maat', *Nieuwsbericht* www.fnvbondgenoten.nl 16 mei.
- Fontein, Ch. (2012) 'Speaking notes', Jaarcongres 'Ontwikkelingen Mededingingsrecht', Scheveningen, 4 oktober, website NMa.

- Frey, Bruno S. en Reto Jegen (2001) 'Motivation Crowding Theory', *Journal of Economic Surveys* 15, 5: 589-612.
- Friedman, Lawrence M. (1999) *The Horizontal Society*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Gezondheidsraad (2011) *Op weg naar evidence based toezicht. Het onderzoek naar effecten van toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Gezondheidsraad/Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006) *Vertrouwen in verantwoorde zorg? Effecten van en morele vragen bij het gebruik van prestatie-indicatoren*, Den Haag: Centrum voor ethiek en gezondheid.
- GfK Panel Services (2011) *AFM Consumentenmonitor Najaar 2011: attitudes, vertrouwen en imago*, Dongen: GfK.
- Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press.
- Gilardi, Fabrizio (2008) *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilardi, Fabrizio en Martino Maggetti (2010) 'The independence of regulatory authorities', in David Levi-Faur (red.) *Handbook of Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Goodijk, Rienk (2012) *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Assen: Van Gorcum.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1989) *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Muiderberg: Coutinho.
- Grimmelikhuijsen, Stephan (2012) 'De politiek van transparantie', *Openbaar bestuur* 22, 11: 20-23.
- Groenleer, Martijn (2009) *The autonomy of European Union agencies: a comparative study of institutional development*, Delft: Eburon.
- Groenleer, Martijn (2012) 'Europese agentschappen in de praktijk: de strijd om autonomie en de paradox van samenwerking', *Bestuurskunde* 21, 3: 31-41.
- Groothuis, Margriet, Aloys Wijngaards en Ashraf Khan (2013) 'Board Evaluations', in A.J. Kellerman et al. (red.) *Financial Supervision in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.
- Guba E. en Y. Lincoln (1989) *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Gunningham, Neil en Peter Grabosky (1998) *Smart Regulation. Designing environmental policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, N. (2010) 'Enforcement and compliance strategies', in R. Baldwin, M.E. Cave and M. Lodge (red.) *The Oxford Handbook of Regulation* Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, Neil (2011) 'Strategizing compliance and enforcement: responsive regulation and beyond', in Christine Parker, Vibeke Lehmann Nielsen (red.), *Explaining Compliance, Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Gunsteren, Herman R. van (1976) *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Londen: Wiley.
- Habermas, Jürgen (1989) *De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Hajer, Maarten (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Haldane, Andrew G. (2012) *The Dog and the Frisbee*, Londen: Bank of England.
- Hallsworth, Michael (2011) *System Stewardship. The future of policy making?* Londen: Institute for Government.
- Hanretty, C., P. Larouche en A. Reindl (2012) *Independence, accountability and perceived quality of regulators*, Brussels: Centre on Regulation in Europe (CERRE).
- Havinga, Tetty en Frans van Waarden (2013) *Veilig voedsel: toezicht toevertrouwen?* Webpublicatie nr. 70, Den Haag: WRR.
- Hazeu, C.A. (2011) *Vertrouwelikheden en democratie. Over de verantwoordingsrelatie tussen De Nederlandsche Bank, de Minister van Financiën en de Tweede Kamer*, Delft: Bureau voor Institutioneel-Economisch Onderzoek en Advies.
- Helderman, J.-K. en M.E. Honingh (2009) *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: WODC.
- Hendriks, Frank (2012) *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingen-democratie*, Amsterdam: Van Genneep.
- High-level Expert Group Liikanen (2012) *Final Report on Reforming the Structure of the EU Banking Sector*, Brussel.
- Hilbers, P.L.C. et al. (2012) 'Effectmeting in het toezicht op de financiële sector', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 2: 38-49.
- Hood, Christopher C. (1983) *The Tools of Government*, Londen: MacMillan.
- Hout, F.A.G., E.D. Nienhuis, P.B.M. Robben, B.J.M. Frederiks, J. Legemaate (2010) 'Supervision by the Dutch Healthcare Inspectorate', *European Journal of Health Law* 17: 347-360.
- Huisman, W. en A. Beukelman (2007) *Invloeden op regelgeving door bedrijven: inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, Pieter en Frans de Vijlder (2012) *Sectorstudie toezicht hoger onderwijs*, Webpublicatie nr. 64, Den Haag: WRR.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2009) *Staat van de gezondheidszorg 2009. De vrijblijvendheid voorbij: Sturen en toezichthouden op kwaliteit en veiligheid in de zorg*, Den Haag: IGZ.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2011) *Toezichtkader Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid*, Utrecht: IGZ.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2012) *Staat van de gezondheidszorg 2012. Preventie in de curatieve en langdurige zorg: noodzaak voor kwetsbare groepen*. Utrecht: IGZ.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2012) *Staat van de transportveiligheid 2011*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2012) *Meerjarenplan 2012-2016*, Den Haag: ILT.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2012) *Staat van de transportveiligheid 2011*, Den Haag.

- Inspectie van het Onderwijs (2010) *Risicogericht toezicht beoordeeld. Evaluatie van de theorie en praktijk van het onderwijstoezicht*, Utrecht: IvHO.
- Inspectie van het Onderwijs (2011) *Selectief en slagvaardig. Werken met de WOT (2000-2010)*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013) *De staat van het onderwijs. Hoofdpijnen uit het Onderwijsverslag 2011/2012*, Utrecht.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011) *Jaarverslag*, Utrecht: Inspectie SZW.
- Inspectieraad (2005) *Leidraad effectmeting bij Inspecties*, Den Haag: Inspectieraad.
- Inspectieraad (2007) *Werkprogramma 2008 Meer effect, minder last*. Bijlage 1 bij Tweede Kamer 2007-2008, 31 201, nr. 25.
- Inspectieraad (2009) *Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Toezicht*. Tweede Kamer 2008-2009 31701, nr. 11.
- Inspectieraad (2009) *Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Toezicht Voorjaar 2009*. Tweede Kamer 2008-2009 31701, nr. 18.
- Inspectieraad (2009) *Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Toezicht Najaar 2009*. Tweede Kamer 2009-2010, 32124, nr. 8.
- Inspectieraad (2011) *Verslag Programma Vernieuwing Toezicht 2007-2012. Tevens Jaarverslag 2010*. Den Haag: Inspectieraad.
- Inspectieraad (2011) *Meerjarenprogramma Samenwerkende Rijksinspecties 2011-2014*, Den Haag: Inspectieraad.
- Inspectieraad (2011) *De waarde van toezicht. Bouwstenen voor de Kaderstellende Visie op Toezicht*, Den Haag.
- Inspectieraad (2012) *Werkprogramma Samenwerkende Rijksinspecties 2012*, Den Haag: Inspectieraad.
- Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ) (2004) *Eindrapport VBTB evaluatie. Lessen uit de praktijk*, Den Haag: IOFEZ.
- Keane, John (2009) *The Life and Death of Democracy*, Londen: Simon en Schuster.
- Kellermann, Joanne (2013) *Toespraak op Dag van de Wetgeving*, 14 maart.
- Kemp R., J. van Sinderen, M. Mulder, K. Borkent, J. Cordeweners en D. Liefveld (2012) *Outcome van NMa-optreden. Resultaten voor 2011*, NMa Working Papers nr. 7, Den Haag: NMa.
- Kemp R., M. Mulder en J. van Sinderen (2010), *Outcome van NMa-optreden*, NMa Working Papers nr. 1, Den Haag: NMa.
- Klerks, M.C.J.L en P.B.M. Robben (2012) 'De inspecteur over de effecten van het toezicht. Een onderzoek onder de inspecteurs van twaalf rijksinspecties', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 3: 19-30.
- Knaap P. van der (2006) 'Responsive Evaluation and Performance Management', *Evaluation* 2006, 3, p. 278-293.
- Knaap, P. van der (2012) 'Toezicht en effectmeting: zinvol bijdragen aan naleving en maatschappelijke doelen', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 2: 94-96.
- Knottnerus, J.A. (2002) *The Evidence Base of Clinical Diagnosis*, Londen: BMJ Publishers.

- Kovacic, W.E. (2006) 'Using ex post evaluations to improve the performance of competition policy authorities', *Journal of Corporation Law*, 31, 2: 503-547.
- KWINK Groep, TU Delft (2010) *Evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)*, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 6 oktober 2011, Tweede Kamer 2011-2012, 24 036, nr. 377.
- KWINK, Erasmus Universiteit Rotterdam en TU Delft (2011) *Evaluatie Consumentenautoriteit op de grond van de Whc. Eindrapport*, (aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 28 oktober 2011, Tweede Kamer 2011-2012, 33070, nr. 1.
- Lavrijssen, S. en L. Hancher (2006) 'De rol van de netwerken van nationale mededingingstoezichthouders bij de bevordering van good governance in de Europese Unie', blz. 87-134 in Rob van Gestel en Philip Eijlander (red.), *Domeinconflicten tussen Europees en nationaal toezicht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lavrijssen, Saskia en Annetje Ottow (2012) 'Independent Supervisory Authorities: A Fragile Concept', *Legal Issues of Economic Integration* 39, 4: 419-446.
- Leeuw, Frans L. (2008) *Gedragmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Maastricht: Maastricht University.
- Levi-Faur, David (red.) (2011) *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Loo, van der H. en W. van Rijen (1997) *Paradoxen van modernisering. Een sociaal-wetenschappelijke benadering*, Bussum: Coutinho.
- Luginbuhl, R., D. Webbink en I. de Wolf (2009) 'Do inspections improve primary school performance?', *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31: 221-237.
- Majone, G. (2005) 'Strategy and Structure: The Political Economy of Agency Independence and Accountability', blz. 126-156 in OECD, *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Proceedings of an Expert Meeting*, Londen: OECD.
- Markttoezichthoudersberaad (2011) *Effectief markttoezicht. Inbreng van Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht* (KVOT III), 5 september.
- Mascini, P. en E. van Wijk (2011) 'Responsive regulation bij de Voedsel en Warenautoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen', blz. 61-66 in *Handhaving en gedrag. Achtergronden van regelnaleving*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Meijer, Koos en Herman Jansen (2012) *De laatste schakel. Denkers en doeners over de complexiteit van toezicht en handhaving*, Eindhoven: Pepijn.
- Mein, A. (2009) *Toezicht door private partijen: panacee voor alle kwalen?* Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht en Compliance.
- Mertens, F. (2006) *Toezicht in een polycentrische samenleving*, Delft: Technische Universiteit.
- Mertens, F. (2006) 'Toezicht door inspecties', blz. 265-301 in F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.) *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer.

- Mertens, Ferdinand (2009) *De regulerende staat. Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Mertens, Ferdinand (2011) *Inspecteren. Toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu.
- Mertens, F. (2012) 'Effectiviteit van toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 3, 2: 96-98.
- Mertens, F. en Pierre Spaninks (2013) *De inspecteur-generaal. Leidinggeven aan toezicht*, Den Haag: Inspectieraad.
- Meyenfeldt L. von, C. Schrijvershof en P. Wilms (2008) *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*, Den Haag: APE.
- Michiels F.C.M.A. en E.R. Muller (red.) (2006) *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Minderman, Goos (2012) *Waar is de raad van toezicht?* Den Haag: Boom Lemma.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007) Bijlage bij brief aanbieding notitie SG-overleg *De verkokering voorbij* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) *Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht)*, Tweede Kamer 2000-2001, 27 831, nr. 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Kabinetsvisie en actieprogramma 'Andere Overheid'*, Tweede Kamer 2003-2004, 29 362, nr.1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht* (Tweede Kaderstellende visie op toezicht), Tweede Kamer 2005-2006, 27 831, nr. 15.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Reactie op de werkgroep Kohnstamm*, Tweede Kamer 2004-2005, 25 268, nr. 20.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Zelfstandige bestuursorganen*, Tweede Kamer 2004-2005, 25 268, nr. 20.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006) *Kabinetsreactie op de tweede motie Aptroot* (3 september).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Tweede Kamer 2007-2008, 31 201, nr. 3.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008) *Hoofdpijnen Programma Vernieuwing Toezicht*, Tweede Kamer 2007-2008, 31 201 nr. 25.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) *Brief over de evaluatie van de Inspectieraad*, Tweede Kamer 2009-2010, 32 124 nr. 8.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) *Stand van zaken Compacte Rijksdienst*, Tweede Kamer 2011-2012, 31 490, nr. 80.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011) *De staat van het rijks-toezicht 2011 (interne ambtelijke notitie)*.
- Ministerie van Economische Zaken (2003) *Kabinetsstandpunt 'Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid'*.
- Ministerie van Economische Zaken (2004) *Visie op markttoezicht*, Tweede Kamer 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 50.

- Ministerie van Economische Zaken (2009) *Kamerbrief Evaluatie OPTA en inrichting van het toezicht op de markten voor elektronische communicatie en media*, 21 december, p. 5.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011) *Vernieuwing van de Rijksdienst. Deel 1: Visie op markttoezicht op de niet-financiële markten*, Tweede Kamer 2010-2011, 31 490, nr. 55.
- Ministerie van Financiën (2010) *Aanbieding rapport commissie DSB Bank*, Tweede Kamer 2009-2010, 32 432, nr. 1.
- Ministerie van Financiën (2010) *Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB*, Tweede Kamer 2009-2010, 32 432, nr. 5.
- Ministerie van Financiën (2011) *Wet versterking governance van de Nederlandsche Bank en Autoriteit Financiële Markten*, Tweede Kamer 2010-2011, 32 782, nrs. 1-4.
- Ministerie van Financiën (2011) *Toezicht op afstand*, Tweede Kamer 2010-2011, 32 648, nr. 1.
- Ministerie van Financiën (2012) *Wet -en regelgeving financiële markten*, Tweede Kamer 2012-2013, 32 545, nr. 10.
- Ministerie van Financiën (2013) *Beantwoording Kamervragen horizontaal toezicht*, 6 maart.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) *Kamerbrief over meebetalen aan toezicht door majeure risico-bedrijven*, 12 juni 2013.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2000) *Naar een stimulerend toezicht. Vervolg op de beleidsnota 'Variëteit en Waarborg'*, reactie bij het advies van de Onderwijsraad 'Deugdelijk Toezicht', Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013) *Kamerbrief Versterking bestuurskracht onderwijs*, 19 april.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007) *Convenanten: maatwerk in Arbeidsomstandigheden. Evaluatie van het beleidsprogramma arboconvenanten Nieuwe Stijl 1999-2007*, Den Haag.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1997) *Toezicht op het beleidsterrein van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, Tweede Kamer 1996-1997, 25 308, nr. 1.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2009) *Onderzoek van het CSZ naar Philadelphia Zorg*, Tweede Kamer 2008-2009, 37 000 XVI, nr. 112.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2010) *Reactie op Commissie Van Dijk over aanpak Q-koorts*, 26 november.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) *Brief aan de Tweede Kamer over toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ*, 17 januari 2012, Tweede Kamer 2011-2012, 33 000 XVI, nr. 100.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) *Brief aan de Tweede Kamer. Kabinetsreactie onderzoeksrapporten IGZ*, 15 februari 2013.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013) *Kamerbrief Betreft Tuchtrecht en casus voormalig neuroloog Jansen Steur*, 22 januari.
- Montfort, C. van (2010) 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst', *Tijdschrift voor Toezicht*, 1, 1: 6-20.
- Montfort, C. van (2011) 'De nieuwe strengheid', *Compliance en Toezicht*, 12: 2-5.
- Moor-van Vugt, A.J.C. de (2011) 'Netwerken en de europeanisering van het toezicht', *SEW*

- Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 59, 3: 94-102.
- Moore M.H. (2003) 'The Public Value Scorecard: A rejoinder and an alternative to Strategic performance measurement and management' in Robert Kaplan, *Non-profit organizations*, Cambridge, MA: Harvard University.
- Murphy, K. (2004) 'The role of trust in nurturing compliance. A study of accused tax avoiders', *Law and Human Behavior*, 28, 2: 187-209.
- Murphy, K., T. Tyler en A. Curtis (2009) 'Nurturing regulatory compliance. Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?' *Regulation & Governance*, 3: 1-26.
- Nationale ombudsman (2012) *Geen gehoor bij de IGZ. Signalen over de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Den Haag: De Nationale ombudsman.
- Nederlandse Zorgautoriteit (2011) *Jaarrapportage Signaaltoezicht: ondernomen acties en cijfers 2010*, Utrecht: NZA.
- Niezen-Van der Zwet, M., F. Neefjes en R. Bal (2011) *Leren van toezicht: over effectiviteit van Thematisch Toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Rotterdam: Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg.
- Noordegraaf, Mirko en Bas de Wit (2012) *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. Een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*, Webpublicatie nr. 63, Den Haag: WRR.
- Noordegraaf, Mirko, Karin Geuijen en Albert Meijer (red.) (2011) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Noordegraaf, M., Th. Schillemans en K. Yesilkagit (2012) *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*, Utrecht: Universiteit Utrecht /USBO Advies.
- Nuijts, W. (2011) 'Het DNB-toezicht op gedrag en cultuur', *Bank- en Effectenbedrijf* 61, 9: 14-18.
- Olsen, J.P. (2006) 'Maybe it's time to rediscover bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 1-24.
- Onderwijsraad (2013) *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*, Den Haag.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ottow, A.T. (2011) 'De toezicht Bermudadriehoek', *Tijdschrift voor Toezicht* 2, 4: 48-50.
- Ottow, A.T. en S.A.C.M. Lavrijssen (2011) 'Het Europese recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichthouders', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2, 3: 34-50.
- Ottow, A.T. (2011) 'Europeanisering van het markttoezicht', *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 1: 3-17.
- Palmer, John en Caroline Cerruti (2009) 'Is there a need to rethink the supervisory process?' International Conference 'Reforming Financial Regulation and Supervision: Going Back to Basics', Madrid.
- Parker, C. en V. Lehmann Nielsen red. (2011) *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pawson, R. en Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*, Londen: Sage.

- Pelkmans, J. (2009) Marktwerking en algemeen belang in de Europese Unie, blz. 53-86 in: E. van Damme en M.P. Schinkel (red.), *Marktwerking en Publieke Belangen*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Preadviezen.
- Piena, J. en C. Christensen (2013) 'Gedrag en cultuurtoezicht. DNB en AFM boeken resultaat met toezicht op Gedrag en Cultuur', blz. 251-266 in *Jaarboek Compliance 2013*, Waddinxveen: Nederlands Compliance Instituut.
- Pierre, Jon en B. Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, Basingstoke: Macmillan.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013) *Wissels omzetten. Bouwstenen voor een robuust milieubeleid voor de 21^e eeuw*, Den Haag: PBL.
- Pligt, J. van der, W. Koomen en F. van Harreveld (2007) *Bestrafen, belonen en beïnvloeden; een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*, Den Haag: Boom.
- Pollitt, Christopher en Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pro Facto (2010) *Toezicht en effectmeting. Het kán! Researchsynthese van onderzoek naar de effectiviteit van toezichtsinterventies*, Groningen: Pro Facto.
- Raad voor Accreditatie (2012) *Accreditatie kan bijdragen aan een compactere overheid*, Utrecht.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013) *Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht*, Den Haag: RLI.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: RMO.
- Rathenau Instituut (2012) *Beleid en het bewijsbeest. Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Regioplan (2012) *Eindevaluatie Meerjarenprogramma Effecten van Toezicht*, Amsterdam: Regioplan.
- Regulation en Governance* (2013) Special Issue: Twenty Years of Responsive Regulation: An Appreciation and Appraisal, March 7, 1: 1-151.
- Rhodes, R. (1996) 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies* 44, 4: 652-667.
- Ridder, J. de (1988) 'Beleidsvoering door toezicht', in A.F. Leemans et al. (red.) *Handboek beleidsvoering overheid*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Rijksoverheid.nl (2013) *Schippers bindt IGZ aan handhaving 'geen afspraken zonder tuchtrect'* nieuwsbericht, 22 januari.
- Robben, P.B.M. (2010) *Toezicht in een glazen huis. Effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Robben, Paul B.M., Roland Bal en Richard P.T.M. Grol (2012) *Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Webpublicatie nr. 62, Den Haag: WRR.
- Rosanvallon, P. (2011) *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-Democracy. Politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Rouw R. (2011) *Gevoel voor bewijs. Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid*, Den Haag: NSOB.
- Ryan, R.M. en E.L. Deci (2000) 'Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being', *The American Psychologist*, 55, 1: 68-78.
- Schilfgaarde P. van en J. Winter (2009) *Van de BV en de NV*, Deventer: Kluwer.
- Schillemans T. (2010) 'Onvoorspelbare verantwoording. Meervoudige verantwoording en de nieuwsmedia', in H. Dijkstra, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schol, M.J. en H.B. Winter (2012) *Toezichthouder: beroep, professie of specialisatie? Studie naar de identiteit en professionalisering van de beroepsgroep*, Groningen: Pro Facto.
- Schön, D.A. en M. Rein (1994) *Frame Reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, NY : BasicBooks.
- Schuyt, Kees (2006) *Steunberen van de samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sinderen, J. van (2012) 'Marktwerving en toezicht: ACM als toezichthouder', *Tijdschrift voor Openbare Financien* 44, 4: 281-288.
- Six, F.E. (2010) 'Vertrouwen in toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 1: 6-26.
- Six, F.E. (2012) 'Trust in Regulatory Relations', *Public Management Review* 1-23.
- Smolders, K.H.A., A.L. den Ouden, W.A.H. Nugteren en G. van der Wal (2012) 'Does public disclosure of quality indicators influence hospitals' inclination to enhance results?', *International journal for quality in health care*, 24, 2: 129-34.
- Sociaal-Economische Raad (2010) *Overheid én markt: Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag: SER.
- Sparrow, M. K. (2000) *The Regulatory Craft. Controlling risks, solving problems, and managing compliance*, Washington: Brookings.
- Sparrow, M. K. (2008) *The Character of Harms. Operational challenges in control*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Staatstoezicht op de Mijnen (2013) *Adviesbrief aan de minister van Economische Zaken over aardbevingen in de provincie Groningen*, Den Haag, 22 januari.
- Staatstoezicht op de Mijnen (2013) *Aardbevingen in de provincie Groningen. Brief aan de minister van Economische Zaken*, 22 januari.
- Stake, R.E. (2004) *Standards-based and responsive evaluation*, Thousand Oaks: Sage.
- Steenhuisen, B.M. en H.G. van der Voort (2012) 'Schandalig! Te veel én te weinig toezicht. Narratieve analyse van het debat over de juiste hoeveelheid toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 1: 7-21.
- Stellinga, B. (2012) *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stigler, G. J. (1971) 'The Theory of Economic Regulation', *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1: 3-21.
- Stout, H.D. (2013) 'Van oude wetten, de dingen die voorbij gaan. Disconnectie van wetten ten gevolge van technische noviteiten', *Bestuurswetenschappen* 67, 1: 55-74.

- Stout, Lynn (2011) *Cultivating Conscience. How Good Laws Make Good People*, Princeton: Princeton University Press.
- Sunstein, Cass R. (2000) *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford: Oxford University Press.
- Swaan, Abram de (1982) 'Uitgaansbeperking en uitgaansangst; over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding', blz. 81-116 in Abram de Swaan, *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Thiel S. van en F. Leeuw (2002) 'The performance paradox in the public sector', *Public Performance en Management Review* 3: 267-281.
- Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Timmer, Wim (2011) *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Tol, J.H. van, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.) (2011) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag: Boom Lemma.
- Trappenburg, N. (2012) 'Toezichthouder meer in gesprek. Marktautoriteiten zoals AFM vinden boetes niet altijd meest effectief', *Het Financieel Dagblad*, 21 september 2012.
- Tuijn, S.M., H. van den Bergh, P.B.M. Robben en F.J.G. Janssens (2009) 'De relatie tussen normen en oordelen in het toezicht op de gezondheidszorg', *TSG Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen* 87, 6: 264-271.
- Twist, M.J.W. van, (1994) *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, 's Gravenhage: VUGA.
- Twist, M.J.W. van, E.H. Klijn en M. van der Steen (2013) *Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media* Webpublicatie nr. 67 Den Haag: WRR.
- Tyler, Tom R. (2006) *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press.
- Uitermark, Justus, Amy-Jane Gielen en Marcel Ham (red.) (2012) *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*, Amsterdam: Van Gennep.
- Veld, R.J. in 't (2010) 'Towards Knowledge Democracy', blz. 1-11 in R.J. In 't Veld (red.) *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*, Heidelberg: Springer.
- Velders, Rob (2011) *Introductie in toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Lemma.
- Veltrop, D.B. (2012) *On Board(s): studying boards of directors as human decision making groups*, Groningen, Rijksuniversiteit.
- Verhoest, Koen, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert en Per Laegreid (red.) (2012) *Government Agencies. Practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vibert, Frank (2007) *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vickers Commission (2011) *Final report*, Londen: Independent Commission on Banking.
- Vinzant, Janet Coble en Lane Crothers (1998) *Street-Level Leadership. Discretion en Legitimacy in Front-Line Public Service*, Washington: Georgetown University Press.

- Waarden, F. van (2006) 'Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie', *B&M* 33, 4: 232-252.
- Waldron, Jeremy (1999) *The Dignity of Legislation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Welp P. (2012) 'Effectiviteit van toezicht: tijd voor responsive evaluation', *Tijdschrift voor Toezicht* 3, 2: 7-22.
- Werkgroep Kohnstamm (Werkgroep Verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau) (2004) *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Den Haag: Interdepartementaal Beleidsonderzoek.
- Werkgroep Visser (1997) Zicht op toezicht, in *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*, Tweede Kamer 1997-1998 24 036, nr. 73.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag: WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Willemsen F. en F. Leeuw (2007) 'Maatschappelijke effecten van toezicht en inspectie. Effectevaluaties uit de praktijk', blz. 149-165 in F. Leeuw, J.S. Kersenboom en R. Elte (red.), *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 149-165.
- Willke, Helmut (1997) *Supervision des Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Winter, H.B. (2010) *Zicht op toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Yesilkagit, K. (2009) Inspecties, in Mark Bovens en Thomas Schillemans (red.) *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma.
- ZonMw (2011) *Programma Effectief Toezicht. Programmatekst*, Den Haag: ZonMw.

BIJLAGE: LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

Functieaanduidingen op moment van interview

- Maud Adriaansen**, senior onderzoeker, Universiteit van Amsterdam
- Ben Ale**, hoogleraar veiligheid en rampenbestrijding, Technische Universiteit Delft
- Wouter Algera**, juridische dienst, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Colette Alma-Zeestraten**, directeur, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
- Jacqueline Baardman**, adjunct-directeur, Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie
- Rick van Baaren**, hoogleraar, Radboud Universiteit Nijmegen
- Barbara Baarsma**, directeur, SEO
- Roland Bal**, directeur, Erasmus Medisch Centrum
- Henk Barink**, interim manager, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Gabriëlla Bekman**, directeur, Bureau Nationale Ombudsman
- Harald Benink**, hoogleraar financiering en bankwezen, Universiteit van Tilburg
- Peter van Bergeijk**, hoogleraar internationale economie en macro-economie, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Paul de Bijl**, hoofd sector marktordening, Centraal Planbureau
- Jorik van Bijlert**, senior consultant, Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid
- Hannah Blok**, medewerker Consumentenvoorlichting, Autoriteit Financiële Markten
- Bob Boelema**, strategie en internationale aangelegenheden, Consumentenautoriteit
- Jan Born**, journalist, Eén Vandaag
- Gertjan Bos**, hoofd Inspectie, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Jan van den Bos**, inspecteur-generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Kees van den Bos**, hoogleraar sociale psychologie, Universiteit Utrecht
- Bram Bouwens**, coördinator contractresearch, Universiteit Utrecht
- Lars van de Braak**, clusterhoofd mededinging, Ministerie van Economische Zaken
- Martin de Bree**, directeur, Next Step Management B.V.
- Alex Brenninkmeijer**, Nationale Ombudsman, Bureau Nationale Ombudsman
- Han van den Broek**, senior coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Petra van den Broek**, senior adviseur/programmamanager, Bureau Inspectieraad
- Stijn van den Broek**, clustermanager, directie Mededinging, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Hans de Bruijn**, hoogleraar bestuurskunde, Technische Universiteit Delft
- Meindert Brunia**, directeur, Brunia Compliance Consultancy
- Elly de Bruyn Prince-van Spek**, tekstschrijver, Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Bernadette van Buchem**, directeur, Consumentenautoriteit
- Jeroen Buckens**, projectleider certificering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Chris Buijink**, secretaris-generaal, Ministerie van Economische Zaken

- Jeroen Capiau**, European Competition Network, directorate-general for Competition, Europese Commissie
- Martin Cave**, plv voorzitter, Competition Commission (Verenigd Koninkrijk)
- Paul Cavelaars**, afdelingshoofd toezicht strategie, De Nederlandsche Bank
- Janine Clement**, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Wiepke Colijn**, beleidsmedewerker, Nederlandse Brood en Banketbakkers Ondernemersvereniging
- Bart Combée**, directeur, Consumentenbond
- Jacqueline Conemans**, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Jan Coolen**, directeur, Zorgondersteuning Cordaan
- Jean Crombach**, technisch directeur, Kwaliteits Controle Bureau
- Joost Cuijpers**, senior beleidsmedewerker, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Eric van Damme**, hoogleraar economie, Universiteit van Tilburg
- Joost Dankers**, coördinator contractresearch, Universiteit van Utrecht
- Herbert Dekkers**, teamleider milieubeheer, Milieudienst IJmond
- Adriaan Denkers**, universitair hoofddocent, Vrije Universiteit Amsterdam
- Ronnie van Diemen-Steenvoorde**, inspecteur-generaal, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Paul van Dijk**, hoofd communicatie, Autoriteit Financiële Markten
- Theon van Dijk**, economisch adviseur, Lexonomics
- Arthur Docters van Leeuwen**, senior research fellow, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Robert van Dorp**, coördinerend specialistisch adviseur, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Theo Douma**, lid college van bestuur, ROC Nijmegen
- Michaela Drahos**, secretaris commissie mededinging en ordening, Sociaal Economische Raad
- Berend Jan Drijber**, advocaat Europees recht en mededingingsrecht, Pels Rijcken en Droogleevers Fortuijn
- Marina Dujmovic**, medewerker, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Michel van Eeten**, hoogleraar, Technische Universiteit Delft
- Philip Eijlander**, rector magnificus, Universiteit van Tilburg
- Judith van Erp**, universitair hoofddocent criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Amalia Fletcher**, chief economist, Office of Fair Trading (Verenigd Koninkrijk)
- Chris Fonteijn**, voorzitter raad van bestuur, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Paul Frencken**, directeur, College Bescherming Persoonsgegevens
- Veronique Frinking**, strategisch adviseur, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Carmen Garau**, hoofd afdeling enforcement, directorate-general health and consumers, Europese Commissie
- Ronald Gerritse**, bestuursvoorzitter, Autoriteit Financiële Markten

- Rienk Goodijk**, senior adviseur GTP, hoogleraar Universiteit van Tilburg
- Hester Goosensen**, projectleider, Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid
- Clive Gordon**, hoofd conduct specialists department, Financial Services Authority
(Verenigd Koninkrijk)
- Sjoerd Goslinga**, senior onderzoeker, Belastingdienst Utrecht
- Lodewijk van der Grinten**, directeur, Koninklijke Horeca Nederland
- Martijn Groenleer**, universitair docent bestuurskunde, Technische Universiteit Delft
- Richard Grol**, hoogleraar kwaliteit van zorg, Radboud Universiteit Nijmegen
- Marga Groothuis**, universitair docent, Universiteit Leiden
- Wendy Haasnoot**, communicatiemedewerker, Autoriteit Financiële Markten
- Wim van Harten**, lid raad van bestuur, Nederlands Kanker Instituut
- Tetty Havinga**, universitair hoofddocent rechtssociologie, Radboud Universiteit
Nijmegen
- Inge van der Heul**, stafmedewerker, Onderwijsraad
- Jan van den Heuvel**, directeur, Decentrale Milieudienst Rijnmond
- Paul den Hoed**, senior wetenschappelijk medewerker, WRR
- Freek Hoek**, specialist, Algemene Rekenkamer
- Jan-Willem Holtslag**, raadslid, WRR
- Jos Holtus**, senior beleidsadviseur, Ministerie van Economische Zaken
- Eitel Homan**, lid raad van bestuur, Nederlandse Zorgautoriteit
- Johan Huijser**, senior programmamedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
- Pieter Huisman**, hoogleraar onderwijsrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Harry van Hulsteijn**, internist, Bernhoven ziekenhuis
- Evert-Jan Hummelen**, plv. afdelingshoofd consumenten, nummers en bestuur, OPTA
- René Jansen**, bestuursadviseur, Twynstra Gudde
- Dirk Janssen**, hoofd toezicht en plv directeur, Consumentenautoriteit
- Frans Janssen**, beleidsmedewerker, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegen-
heid
- Ate Jelsma**, veterinaire inspecteur, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Jan de Jong**, inspecteur-generaal, Staatstoezicht op de Mijnen
- Mark de Jong**, lid college, OPTA
- Joost Jonker**, onderzoeker, Universiteit Utrecht
- Martine Kampman**, adviseur, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
- Johan Keetelaar**, directeur markten, OPTA
- Myra Keizer**, stafmedewerker, Onderwijsraad
- Martijn de Keizer**, projectleider, Nederlandse Zorgautoriteit
- Jeroen Kerseboom**, sectormanager, Algemene Rekenkamer
- Jacob Kievit**, hoogleraar, Leids Universitair Medisch Centrum
- Fred de Klerk**, plv. hoofd veterinaire inspecteur, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Cees Klinkenberg**, teamleider, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Erik-Hans Klijn**, hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Maarten Klijn**, bestuursondersteuning, OPTA

- Peter van der Knaap**, directeur, Algemene Rekenkamer
- Tony Koeleman**, partner, Mission Matters
- Jacob Kohnstamm**, voorzitter, College Bescherming Persoonsgegevens
- Wim Komrij**, plv. directeur toezicht en handhaving, Nederlandse Zorgautoriteit
- Marianne Kracht**, bestuursondersteuning, OPTA
- Daan Kromhout**, vice-voorzitter, Gezondheidsraad
- Edwin Lakerveld**, lid managementteam, Inspectie Verkeer en Waterstaat
- Saskia Lavrijssen**, hoogleraar consument en energie, Universiteit van Amsterdam
- Patricia Leentvaar**, communicatieadviseur digitale media, Inspectie Gezondheidszorg
- Frans Leeuw**, directeur WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Erik van Leeuwen**, juridische dienst, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Paul Lugard**, universitair docent, Universiteit van Tilburg
- Cees Maas**, coördinerend specialistisch adviseur, Nederlandse Voedsel- en Waren-
autoriteit
- Loes de Maat**, directeur toezicht en handhaving, Nederlandse Zorgautoriteit
- Martine Meijers**, projectleider, Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Michael Mekel**, adviseur, Raad voor het Openbaar Bestuur
- Marcel Mengelers**, senior wetenschappelijk medewerker, Ministerie van Volksgezond-
heid, Welzijn en Sport
- Margo van Mens**, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport
- Ferdinand Mertens**, hoogleraar toezicht, Technische Universiteit Delft
- Guido Mol**, operationeel manager, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Cees Molenaars**, hoofd organisatiestrategie, staf en communicatie, KNMI
- Cor van Montfort**, sectormanager, Algemene Rekenkamer
- Machiel Mulder**, plv. chief economist, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Sibolt Mulder**, senior consultant, TNS-NIPO
- Erwin Muller**, raadslid, Onderzoeksraad voor de Veiligheid
- Cees van Mullem**, directeur, Verispect
- Hubert Noteborn**, hoofd afdeling integrale risicobeoordeling, Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
- Siùn O’Keeffe**, strategie en communicatie, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Andries Oldenkamp**, coördinerend specialistisch adviseur, Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
- Tom Ottervanger**, hoogleraar Europees en Nederlands mededingingsrecht, Universiteit
Leiden en advocaat, Allen & Overy
- Annetje Ottow**, hoogleraar economisch publiek recht, Universiteit Utrecht en lid college
OPTA
- Ralph Pans**, voorzitter directieraad, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Ika van de Pas**, lid managementteam, Ministerie van Economische Zaken
- Kees Pasmooij**, voorzitter Vereniging Overleg Certificatie-instellingen en directeur Aboma
- Harry Paul**, ABDBTOP consultant, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-
relaties

- Peter Pennekamp**, ABDTOP consultant, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Vera Pieterman**, clustercoördinator, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Joop van der Pligt**, hoogleraar, Universiteit van Amsterdam
- Debby van der Pluijm**, Energiekamer, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Jan van der Poel**, directeur, Raad voor Accreditatie
- Reinier Pollmann**, hoofd strategie, beleid en internationale zaken, Autoriteit Financiële Markten
- Lian van Poortvliet**, advocaat aansprakelijkheidsrecht, Pels Rijken en Droogleever Fortuijn
- Jack van Praag**, partner, Mission Matters
- Mirjam Prinsen**, adviseur nalevingsexpertise, Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid
- Ted Reininga**, topspecialist, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Annemarie van de Rest**, HSSE manager, Shell Nederland BV
- Ko de Ridder**, hoogleraar bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen
- Ferry de Rijcke**, programmadirecteur e-inspecties, Inspectieraad
- Paul Robben**, hoogleraar, directeur, Inspectie voor de gezondheidszorg
- Marcoen Roelofs**, projectleider, Algemene Rekenkamer
- Annet Roeters**, inspecteur-generaal, Inspectie van het Onderwijs
- Christine Rommens**, afdelingshoofd, Hoofdprodukschap Akkerbouw
- Dick Ruimschotel**, directeur, CMC Consultants B.V.
- Ewoud Sakkers**, hoofd afdeling European Competition Network, directorate-general competition, Europese Commissie
- Gerrit Salemink**, medisch adviseur, Zorgverzekeraars Nederland
- Michiel Scheltema**, bestuurslid, The Hague Institute for the Internationalization of Law
- Jorren Scherpenisse**, onderzoeker, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Thomas Schillemans**, universitair docent USBO, Universiteit Utrecht
- Maarten-Pieter Schinkel**, hoogleraar mededinging en regulering, Universiteit van Amsterdam
- Tanja Schippers**, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Paul Schnabel**, directeur, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Dirk Schoenmaker**, dean, Duisenberg School of Finance
- Tim Schokker**, senior adviseur, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Albert Scholten**, hoofd afdeling strategie en communicatie, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Wieke Scholten**, specialist gedrag en cultuur, De Nederlandsche Bank
- Erna Scholtes**, senior adviseur, Twynstra Gudde
- Wim Schreuders**, inspecteur-generaal, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Claire Seaman**, international relations, Financial Services Authority (Verenigd Koninkrijk)

- Jo Seldeslachts**, universitair docent industrial organization, Universiteit van Amsterdam
- Astrid Severijnen**, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Economische Zaken
- Jan Sijbrand**, directeur toezicht banken, De Nederlandsche Bank
- Jarig van Sinderen**, chief economist, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Barbara Siregar**, directeur, Erfgoedinspectie
- Frederique Six**, universitair docent, Vrije Universiteit Amsterdam
- Annemarie Smits**, adviseur nalevingsexpertise, Centrum Criminaliteitspreventie
Veiligheid
- Bart Snel**, coördinerend beleidsmedewerker, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Peter Spijkerman**, directeur/hoofdinspecteur, Agentschap Telecom
- Jeroen Staal**, manager, Bureau Inspectieraad
- Martijn van der Steen**, adjunct-directeur, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Debbie van Steenpaal**, communicatie-adviseur, Autoriteit Financiële Markten
- Robert Stil**, senior adviseur, OPTA
- Inge Stoelhorst**, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en
Sport
- Jolanda Strijker-Reintjes**, juridische dienst, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Rob Teeuwen**, bureau integrale risicobeoordeling, Nederlandse Voedsel- en Waren-
autoriteit
- Jules Theeuwes** †, wetenschappelijk directeur, SEO Economisch Onderzoek, emeritus
hoogleraar toegepast economisch onderzoek
- Jenny Thunnissen**, inspecteur-generaal, Inspectie voor Verkeer en Waterstaat
- Bert Tieben**, clusterhoofd mededinging en regulering, SEO Economisch Onderzoek
- Gemma Tielen**, hoofdinspecteur, Inspectie Jeugdzorg
- Coen Timmerman**, coördinator spoortoezicht, vervoerkamer, Nederlandse
Mededingingsautoriteit
- Martijn Tummers**, plv hoofdinspecteur, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mark van Twist**, decaan, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Jaap Uijlenbroek**, directeur-generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
- Henry Uitslag**, campagneleider, Consumentenbond
- Robert Vanhoorde**, afdelingshoofd relations with agencies and advisory groups,
directorate-general health and consumers, Europese Commissie
- Roel in 't Veld**, bijzonder hoogleraar, Universiteit van Tilburg
- Rob Velders**, eigenaar, Velders IMC
- Kees Vendrik**, collegelid, Algemene Rekenkamer
- Jeannie Vergnettes**, legislative officer/principal administrator, directorate-general health
and consumers, Europese Commissie
- Michiel Verkoulen**, lid, Co-operation en Competition Panel
- Sigrid Verweij**, secretaris commissie mededinging, VNO-NCW en MKB-Nederland
- Frans de Vijlder**, lector, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
- Anne-Corine Vlaardingebroek**, beleidsmedewerker, Centraal Bureau Levens-
middelenhandel

- Claudine Vliegen**, senior toezichtsmedewerker, Nederlandse Mededingingsautoriteit
- Haiko van der Voort**, docent, Technische Universiteit Delft
- Hannie Vos**, beleidsadviseur, Autoriteit Financiële Markten
- Ralph Vossen**, programmamanager, Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid
- Frans van Waarden**, hoogleraar organisatie en beleid, Universiteit Utrecht
- Gerrit van der Wal**, inspecteur-generaal, Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Olav Welling**, directeur OPR, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Rein Wesseling**, hoogleraar mededingingsrecht, Universiteit van Amsterdam en partner, Stibbe Advocaten
- Gert Westert**, hoogleraar kwaliteit van zorg, Radboud Universiteit Nijmegen
- Sandra Wewer**, marketing and communicationsmanager, Nederlandse Brood en Banketbakkers Ondernemersvereniging
- Koen Wienk**, middenmanager, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Fons van Wieringen**, oud-voorzitter, Onderwijsraad
- Eelco van Wijk**, onderzoeker, Vrije Universiteit Amsterdam
- Frans Willemsen**, medewerker WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Wilna Wind**, directeur, Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie
- Heinrich Winter**, hoogleraar toezicht, Rijksuniversiteit Groningen
- Inge de Wolf**, projectleider onderwijsinspectie, Universiteit van Amsterdam
- Fergal van de Wouw**, compliance officer, De Nederlandsche Bank
- Nico van Xanten**, secretaris, Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
- Wilte Zijlstra**, senior medewerker, Autoriteit Financiële Markten
- Freek van Zoeren**, plv inspecteur-generaal, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Toezien op publieke belangen

Het toezicht van de rijksoverheid, zoals uitgeoefend door inspecties en marktautoriteiten, is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden, maar ook steeds meer onder druk komen te staan. Er zijn hoge, maar vaak ook tegenstrijdige verwachtingen van burgers, bedrijven, instellingen en het politiek bestuur. En als er iets mis gaat willen we méér toezicht, maar als het goed gaat juist minder. De nadruk is komen te liggen op het terugdringen van lasten en kosten van toezicht, het naleven van regels en het functioneren van toezicht als verlengstuk van bestuur en beleid. De vraag hoe toezicht het best publieke belangen kan dienen is daarbij op de achtergrond geraakt. De WRR bepleit om in de beleidsvisie van de rijksoverheid op toezichtsvraagstukken juist vanuit die publieke belangen te vertrekken, en meer aandacht te besteden aan de maatschappelijke opbrengsten en de effectiviteit van toezicht. De meerwaarde van overheidstoezicht kan verder verhoogd worden door betere afstemming ervan op het maatschappelijk krachtenveld, en door versterking van de signalerende en agenderende functie van toezicht. Dat vraagt ook om hernieuwde aandacht voor de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording van toezichthouders.



ISBN 978 90 8964 595 1