



Toe zien op publieke belangen

Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 89

WRR

Toezen op publieke belangen

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 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 langere 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:

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

Secretaris: mw. 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
www.wrr.nl

Toe zien op publieke belangen

Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 89

Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 89 *Toezien op publieke belangen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses die in dat rapport te vinden zijn. Daarnaast wordt verwezen naar de sector- en themastudies die ten behoeve van dit rapport zijn uitgevoerd en die als webpublicatie beschikbaar zijn op www.wrr.nl. Ingekorte en bewerkte versies daarvan zijn opgenomen in de WRR-Verkenning *De staat van toezicht. Sector- en themastudies* (onder redactie van Pieter Welp et al.).

Het rapport *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijktoezicht* (ISBN 978 90 8964 595 1) is op 9 september 2013 door de Raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in PDF-formaat gratis worden gedownload op www.wrr.nl.

Samenstelling: Jos Dohmen

Omslagafbeelding: Safe Options Limited/Verenigd Koninkrijk

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

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° 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.

INHOUD

I	Inleiding	5
II	Toezietspraktijk	7
II	Toezietsbeleid	9
IV	Diagnose: dominante oriëntaties	11
	Nadruk op lasten en kosten	11
	Nadruk op de nalevings- en handhavingsfunctie	12
	Nadruk op de politiek-bestuurlijke functie	12
	Conclusie	13
V	Verruimd perspectief: publieke belangen centraal	17
VI	Conclusie en aanbevelingen	21
VII	Tot slot	
VIII	Bestelinformatie	24

I INLEIDING

Met enige regelmaat doen zich in de Nederlandse samenleving spraakmakende incidenten voor die de vraag oproepen of ze niet voorkomen hadden kunnen worden door beter en meer toezicht. De voorbeelden zijn bekend: misstanden in de gezondheidszorg (baby Jelmer, de Twentse neuroloog Jansen Steur), financiële debacles rond woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen (Vestia, Meavita, Amarantis), gevaarlijke situaties in de chemische industrie (Chemie-Pack, Odfjell), vermeende diplomafraude in het hoger beroepsonderwijs (Inholland), financiële instellingen in nood (DSB, Fortis, SNS), voedselincidenten (paarden-vleesfraude, dioxine, bio-eierenfraude, EHEC-bacterie).

Dergelijke 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. 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.

Maar er is meer aan de hand dan een roep om meer toezicht na incidenten. Velen 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’.

De roep om minder én meer toezicht resulteert in een intrigerende paradox: 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). Deze problematische relatie tussen samenleving en toezicht, vraagt volgens de WRR om een nadere beschouwing. Hoe treedt de overheid in beleid en praktijk de uitdagingen die op het rijkstoezicht afkomen tegemoet? Hoe kan daarbij de maatschappelijke meerwaarde van dit toezicht bevorderd worden?

In het rapport *Toezien op publieke belangen* stelt de WRR daarom 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 analyseert de raad in dit rapport de belangrijkste ontwikkelingen in de toezichtspraktijk en het algemene toezichtsbeleid. Vervolgens weegt hij beleid en praktijk en schetst een veranderperspectief. Ten slotte geeft het rapport een reeks aanbevelingen voor het regeringsbeleid en de praktijk van het rijkstoezicht.

II TOEZICHTSPRAKTIJK

Toezichthouders van de rijksoverheid (inspecties, markttoezichthouders) moeten zorgen voor een voldoende niveau van regel naleving, 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 willen inzetten om deze risico's te bestrijden. De politiek maakt ook de afweging tussen economische belangen en veiligheidsbelangen. 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.

Rijksinspecties en markttoezichthouders zijn de laatste jaren steeds meer gericht op de vraag hoe hun toezicht met minder middelen evenveel of zelfs meer effect kan sorteren. Een overheersend beeld is dat er teveel 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.

Om hun taak te vervullen en tegemoet te komen aan de vaak hoog gespannen verwachtingen, kiezen de meeste toezichthouders voor professionalisering en innovatie van hun toezicht. Het gaat 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. Ook 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 professionalisering en innovatie niet alleen gericht op beter en effectiever toezicht, maar vooral ook op goedkoper en efficiënter toezicht.

Hierbij 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 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. Tussen strengheid en rekkelijkheid is dus 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. Het voorwaardelijk vertrouwen is 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. Volgens de WRR kan onderzoek naar kwantitatieve en kwalitatieve effecten 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 met andere woorden belangrijke speerpunten voor de verdere ontwikkeling van de toezichtspraktijk.

III TOEZICHTSBELEID

In het voorgaande zijn de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen aangeduid die het rijkstoezicht voor uitdagingen plaatsen en is een korte schets gegeven van 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. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze de overheid tot nu toe is omgegaan met toezichtsvraagstukken en welke lijnen daarin zijn te herkennen. Dit geeft ook een vertrekpunt voor toekomstig beleid.

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. Maar eveneens het uitgangspunt dat taak en functie van het rijkstoezicht primair een afgeleide zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid. 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. Deze rode draad komt voort uit de perceptie dat het rijkstoezicht verantwoordelijk is voor deze lastendruk en dat een wildgroei is ontstaan aan toezichthouders. 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 het zelfregulerend vermogen van maatschappelijke actoren. De nadruk op de lasten van het toezicht heeft geleid tot verschillende programma’s gericht op lastenreductie. Het verleggen van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving heeft ‘vertrouwen’ tot een thema in het toezichtsbeleid gemaakt. 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.

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 afdoende is gevoerd en als afgerond moet worden beschouwd. In de praktijk doen zich echter regelmatig spanningen voor, vaak naar aanleiding van incidenten, en is voor menige toezichthouder zijn onafhankelijkheid bepaald geen ‘rustig bezit’. Door de nadruk op lastenreductie, budgettaire taakstellingen en fusies, lijken het denken en de discussie over kernwaarden van goed toezicht, waaronder onafhankelijkheid, maar ook onpartijdigheid en verantwoording, naar de achtergrond te zijn verschoven.

IV DIAGNOSE: DOMINANTE ORIËNTATIES

De ontwikkelingen in de toezichtspraktijk en het toezichtsbeleid laten zien dat de overheid en haar toezichthouders worstelen met ingewikkelde en snel 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.

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. Het gevolg van de lastenoriëntatie is een permanente zoektocht van de overheid en haar toezichthouders naar mogelijkheden om met minder middelen tenminste even effectief, of zelfs effectiever, toezicht uit te oefenen.

Dat draagt bij aan vele innovaties in de uitoefening van het rijkstoezicht, zoals risicogebaseerd toezicht, systeemtoezicht, de vertrouwensbenadering 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.

Hoe begrijpelijk ook, de fixatie op kosten en lasten draagt niet bij aan een onbevanging discussie over de vraag hoeveel mensen, middelen, en deskundigheid nodig zijn voor het uitoefenen 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.

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 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?

Preoccupatie met naleving en handhaving leunt sterk op de min of meer impliciete veronderstelling dat naleving een garantie is voor het bereiken van de politiek geaccordeerde beleidsdoelen en de daar achter liggende gewenste maatschappelijke ordening. Die beleidstheorie is te simpel, want met naleving zijn niet alle relevante maatschappelijke risico's afgedekt. Bij uitvoering van beleid blijkt immers dikwijls dat zich nieuwe problemen voordoen en aanpassingen nodig zijn.

De focus op naleving en handhaving leidt onherroepelijk tot politieke en maatschappelijke teleurstellingen over het functioneren van het toezicht en daardoor ook over de overheid in het algemeen. 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 gehele systeem waarop hij toezicht houdt.

NADRUK OP DE POLITIEK-BESTUURLIJKE FUNCTIE

Na een incident of een ongunstige ontwikkeling in een sector, en de opschudding daar omheen, 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. Kernwaarden als onpartijdigheid en onafhankelijkheid worden gerespecteerd en de boodschap voor de toezichthouder is veelal: zorg dat dit nooit meer gebeurt.

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.

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 onderscheid te maken tussen *onafhankelijkheid* als een formele status en *onpartijdigheid* als kenmerk van een houding. 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 er moet ook respect zijn voor zijn rol en positie bij bewindslieden, parlement, het onder toezicht staande veld, en in de samenleving.

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 bestaansredenen 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 dan centraal moet staan is wat de maatschappelijke functie en waarde van toezicht eigenlijk is of kan zijn.

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.

V VERRUIMD PERSPECTIEF: PUBLIEKE BELANGEN CENTRAAL

De bovenmatige nadruk op ‘lasten’, ‘naleving’, en ‘bestuurscentrische dienstbaarheid’ is even begrijpelijk als problematisch. De WRR bepleit daarom 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 ontstaat oog voor de gewenste en gerealiseerde opbrengsten van toezicht en kunnen die beter worden afgewogen tegen de lasten en kosten.

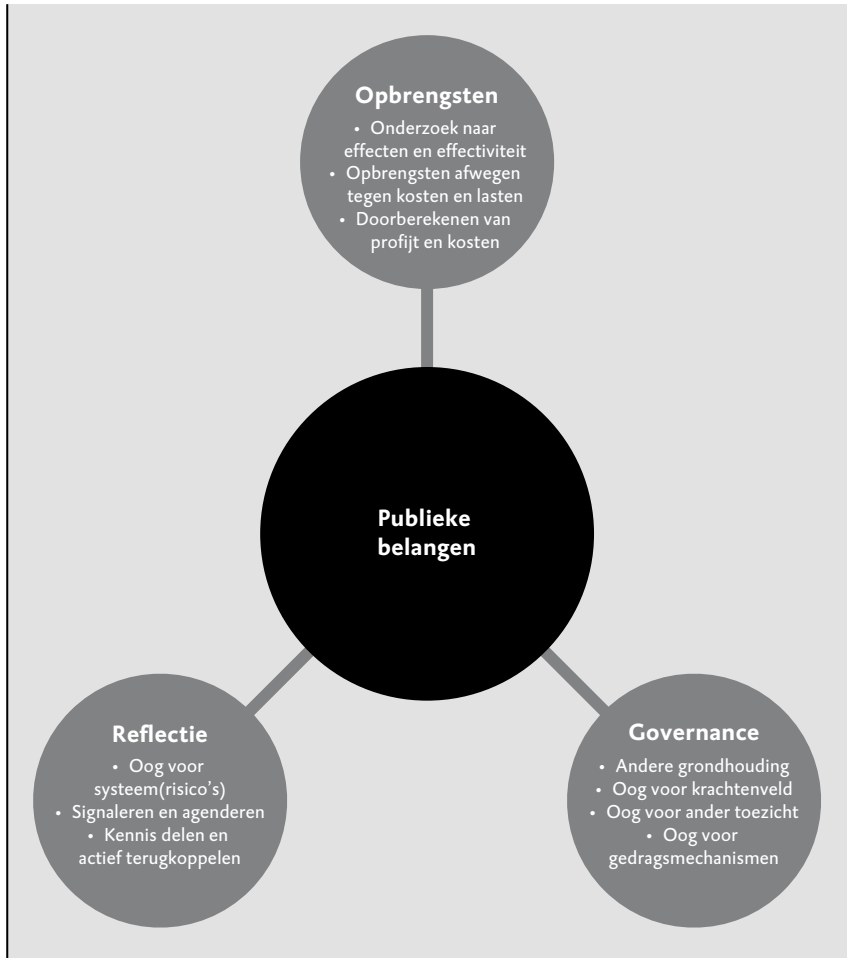
In het rapport *Toeziën op publieke belangen* presenteert de WRR een perspectief op het externe rijkstoezicht dat ruimer is dan de dominante oriëntaties in praktijk en beleid van de afgelopen jaren. Deze ruimere, bredere benadering doet volgens de raad meer recht aan de maatschappelijke complexiteit 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 dan wel het uitoefenen van toezicht in de praktijk.

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, aldus de WRR. 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.

Het centraal stellen van deze maatschappelijke functie maakt het ook mogelijk om op een andere manier te kijken naar de (meer)waarde van overheidstoezicht. Door de gewenste en gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten 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.

Een verruimd perspectief op rijkstoezicht



Afwegingen rond het instellen, beëindigen en vormgeven van overheidstoezicht moeten volgens de raad gebaseerd zijn op een heldere analyse van de bestaande *governance*-structuur in een toezichtdomein. Het gaat dan om het in kaart brengen van het gehele maatschappelijke krachtenveld, inclusief de bestaande *checks and balances*, maatschappelijke 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 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?

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 én kansen met zich mee brengen.

Toezichthouders bevinden zich volgens de raad 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 kan doen 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). Belangrijk 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 draagt wel bij aan realistischere verwachtingen over waar toezicht wel en niet toe in staat is.

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, aldus de WRR.

VI CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

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.

Om het rijkstoezicht voor te bereiden op de uitdagingen van de toekomst 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 rapport *Toezien op publieke belangen* biedt aanknopingspunten voor het verhogen van de meerwaarde van het rijkstoezicht en brengt de WRR tot de volgende aanbevelingen. De regering is de eerst verantwoordelijke voor het toezichtsbeleid en wordt als eerste aangesproken, maar de aanbevelingen zijn ook bruikbaar voor diegenen die in de toezichtspraktijk werkzaam zijn.

1) *Herijk de rijksvisie op toezicht.* 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 zijn 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 - en de wijze waarop het rijkstoezicht vroegtijdig knelpunten in de sector en de wetgeving signaleert en agendeert.

2) *Bevorder een opbrengstgerichte cultuur en verbeter de infrastructuur voor sterkere wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van toezicht.* Dit betekent onder meer het bevorderen van de totstandkoming van ‘academische werk-

plaatsen' voor toezicht en meer samenwerking van toezichthouders met andere actoren in de kennisinfrastructuur (universiteiten, planbureaus en andere kennisinstituten). De verworven inzichten uit onderzoek dienen te worden geïntegreerd in opleiding en deskundigheidsbevordering van toezichthouders.

3) *Bevorder het gebruik van krachtenveldanalyses bij vraagstukken rond het instellen, vormgeven en uitoefenen van het rijkstoezicht.* Vanuit dit perspectief moeten afspraken worden gemaakt met de toezichthouders over de versterking van de informatie-, monitorings- en kennisfunctie binnen hun organisaties. Alle toezichthouders zouden in hun jaarplannen moeten aangeven hoe zij gebruikmaken van reeds aanwezige *checks and balances* en tegenkrachten en op welke wijze zij gebruik maken van en bijdragen aan andere vormen van toezicht (intern, decentraal, Europees, privaat, burgers, etc.).

4) *Versterk de reflectieve functie van de rijkstoezichthouders.* Dit betekent een versterking van de feedback-rol die toezichthouders spelen ten behoeve van de agendering, voorbereiding en evaluatie van beleid. 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.

5) *Zorg voor een sterkere borging van de onpartijdige functievervulling en daarmee samenhangende onafhankelijke positionering van toezichthouders.* Ga daarbij in op de (actuele) geldigheid van de argumentaties die aan de huidige variëteit aan arrangementen ten grondslag liggen; ga daarbij ook expliciet in op de mogelijkheden die wettelijke verankering van het domeinspecifieke toezicht daarbij kan bieden. Betrek daarbij ook het voorstel van de samenwerkende inspecties voor een 'onafhankelijkheidsprotocol' met waarborgen voor onafhankelijke risicoanalyses en consequente openbaarmaking van rapporten.

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.

7) *Zorg voor een reële verhouding tussen de van het toezicht verwachte opbrengsten en de daarvoor beschikbare capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief.* Heroverweeg daarbij 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.

VII TOT SLOT

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, ‘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 rijkstoezicht 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 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 toezicht.

De in het rapport beschreven aanbevelingen creëren volgens de WRR de 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.

VIII BESTELINFORMATIE

Het rapport *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (ISBN 978 90 8964 595 1) is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op www.wrr.nl.



Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht,
ISBN 978 90 8964 595 1



Amsterdam University Press

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.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroversijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID