

Kabinetsreactie op de rapporten “Toezien op publieke belangen” en “Van tweeluik naar driehoeken” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Inleiding

Op 9 september 2013 verscheen het rapport ‘Toezien op publieke belangen’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna WRR). De WRR beschrijft in dit rapport de belangrijke functie die toezicht vervult bij het borgen van publieke belangen. Tegelijkertijd wijst de WRR op de inherente spanning tussen verwachtingen en mogelijkheden waar het toezicht mee te maken heeft. Die spanning maakt de relatie tussen toezicht en samenleving volgens de WRR ‘problematisch’. De WRR wijst voorts op de eenzijdige manier waarop het toezicht in de afgelopen jaren in de politiek en in het maatschappelijk discours is benaderd. Het denken over de kernwaarden van goed toezicht (zoals de onafhankelijkheid van toezicht) is volgens de WRR naar de achtergrond verschoven. De WRR geeft aan welke aanpassingen in toezichtbeleid en -praktijk nodig zijn om de maatschappelijke functie en meerwaarde van het toezicht te versterken.

Bijgaand treft u de kabinetsreactie op dit rapport aan. Hierin is ook een reactie opgenomen op het WRR-rapport ‘Van tweeluiken naar driehoeken. Interne checks and balances bij semipublieke instellingen’, dat op 27 mei 2014 werd gepubliceerd. In dit rapport wordt geconstateerd dat woningcorporaties, onderwijs- en gezondheidszorginstellingen hun interne tegenspraak niet goed hebben georganiseerd. Door versterking van de interne checks and balances wordt het zelfcorrigerend vermogen van deze semipublieke organisaties versterkt en worden maatschappelijke belangen beter verankerd. Het rapport biedt daartoe een aantal praktische handreikingen en borduurt daarmee voort op het pleidooi voor een governance-gerichte benadering van het (externe) toezicht in het rapport ‘Toezien op publieke belangen’.

Rampen en incidenten maken de samenleving van tijd tot tijd duidelijk dat risico’s niet uit te sluiten zijn. Bij incidenten klinkt al gauw de roep om extra regels en meer toezicht en handhaving, maar hierin ligt niet de oplossing; ze zijn vaak ook niet gericht op het aanpakken van de daadwerkelijke oorzaak. Zo worden verwachtingen gecreëerd die niet waar te maken zijn. Daarnaast ligt toezicht onder vuur in het omgekeerde geval, als alles goed gaat en incidenten uitblijven. Het toezicht wordt dan gezien als ‘overbodig’ of ‘lastig’. Dan rijzen vragen naar noodzaak, effectiviteit en meerwaarde van toezicht. Die ambivalente omgang met toezicht, waarin toezicht wordt gezien als oplossing en als probleem, heeft de WRR de ‘toezichtparadox’ genoemd. De uiteenlopende verwachtingen en de grenzen aan de eigen mogelijkheden maken dat goed toezicht houden bijna een ‘mission impossible’ lijkt.

Bij incidenten leidt het zoeken naar schuldige(n) binnen het toezicht af van degenen die wél primair verantwoordelijk zijn voor de naleving van wet- en regelgeving: de bedrijven en instellingen. Deze behoren zicht te hebben op de risico’s die zij voor hun omgeving creëren en zij moeten incidenten, onder andere door de naleving van regels en het nemen van voldoende veiligheidsmaatregelen, zoveel mogelijk voorkomen.

Het kabinet is de WRR bijzonder erkentelijk voor de analyses en inzichten die in beide rapporten zijn opgenomen. Het rapport ‘Toezien op publieke belangen’ is om verschillende redenen van grote waarde. Een verdienste van het rapport ligt in de beschrijving van de belangrijkste toezichttrends uit de afgelopen jaren. Het kabinet herkent zich in die beschrijving. Voorts is het rapport van betekenis, omdat het de vraag wat goed toezicht nu eigenlijk is centraal stelt. Tot slot waardeert het kabinet in het rapport dat het erop wijst dat de publieke belangen als vertrekpunt moeten dienen bij het denken over organisatie, inrichting en functie van toezicht.

Het rapport ‘Van tweeluiken naar driehoeken’ ontleent zijn meerwaarde vooral aan de opties waar bestuurders, toezichthouders en andere belangstellenden mee aan de slag kunnen om het interne toezicht en de interne tegenmacht binnen semipublieke organisaties te versterken.

1 Typen rijkstoezicht en afbakening

De voorliggende kabinetsreactie beperkt zich tot de volgende vormen van rijkstoezicht¹:

¹ Het kabinet volgt hier onderscheid en definities van het Begrippenkader Rijksinspecties.

- Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving.
- Kwaliteitstoezicht is het toezicht op zelfstandige organisaties met een publieke taak (zoals scholen en ziekenhuizen), gericht op het voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen².
- Markttoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, dat specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen. De doelstelling van markttoezichthouders is het goed kunnen laten functioneren van markten³.

Daarnaast wint het financieel toezicht de laatste jaren aan belang: dit toezicht ziet toe op het voldoen aan de comptabele voorschriften en op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van financieel beheer. Recent heeft het kabinet op voordracht van de minister van Financiën een kader voor extern financieel toezicht vastgesteld⁴. Dit bevat een set minimale eisen voor sober en ordentelijk beheer.

In deze kabinetsreactie gaat het kabinet – evenals de WRR - niet in op het uitvoeringstoezicht (het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties), noch op het interbestuurlijk toezicht (het toezicht van het rijk op provincies en gemeenten).

Waar in deze kabinetsreactie over 'toezichthouders' wordt gesproken, bedoelt het kabinet rijksinspecties en – waar van toepassing – markttoezichthouders.

2 Kernopgaven om te komen tot een ruimer perspectief

De WRR geeft in zijn rapport 'Toezien op publieke belangen' aan dat het toezicht de afgelopen jaren vaak eenzijdig is benaderd. De nadruk op de lasten en kosten van toezicht en op handhaving hebben toezicht in een negatief daglicht gesteld en de beeldvorming die daarvan het gevolg was, is ten koste gegaan van de belangstelling voor publieke belangen en de maatschappelijke meerwaarde van toezicht. De WRR pleit voor een evenwichtiger benadering van het toezicht en formuleert daartoe vier opgaven:

- (1) stel de publieke belangen weer centraal;
- (2) heb oog voor de gewenste en gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten van toezicht. Deze opbrengsten kunnen vervolgens beter worden afgewogen tegen de kosten;
- (3) breng het maatschappelijke krachtenveld waarin het toezicht zich in bevindt in kaart;
- (4) en versterk de reflectieve functie van het toezicht.

Hieronder gaat het kabinet in op deze vier opgaven en vervolgens op een drietal kernwaarden van goed toezicht. Het kabinet reageert daarmee tevens op de zeven aanbevelingen van het rapport 'Toezien op publieke belangen'. De reactie op het rapport 'Van tweeluik naar driehoeken' is opgenomen in het kader onder 2.3 Governance based toezicht.

2.1 Publieke belangen (weer) centraal

De WRR wijst erop dat publieke belangen bij afwegingen rond het instellen, uitoefenen en beëindigen van rijkstoezicht centraal dienen te staan. Alleen zo ontstaat oog voor de gewenste en gerealiseerde opbrengsten van toezicht en kunnen die beter worden afgewogen tegen lasten en kosten. De WRR vraagt om hernieuwde aandacht voor publieke belangen, omdat de afgelopen jaren veel nadruk heeft gelegen op het terugdringen van lasten en kosten van toezicht. Volgens de WRR is dat ten koste gegaan van de (aandacht voor de) borging van publieke belangen.

Het kabinet onderschrijft deze benadering: de zorg voor een effectieve borging van publieke belangen binnen het toezicht moet een meer centrale plek krijgen. Het kabinet onderkent dat een eenzijdige nadruk op lasten en kosten van toezicht ertoe kan leiden dat de aandacht voor publieke belangen naar de achtergrond verdwijnt. Het kabinet heeft veel gedaan om de toezichtlasten terug

² Ook ziet dit toe op de door deze organisaties in samenhang gevormde stelsels.

³ Markttoezicht wordt ook wel gedragstoezicht genoemd, omdat het gedrag van bedrijven centraal staat en niet bijvoorbeeld de kwaliteit van de producten. Overigens wordt in Europees verband het toezicht op producten die op de markt worden aangeboden 'markttoezicht op producten' genoemd.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 822, nr. 1.

te brengen⁵. Het toezicht is daardoor op een aantal punten verbeterd. Toezichthouders zijn meer en beter gaan samenwerken, toezichthouders hebben hun aandacht meer gericht op grote risico's en notoire niet-nalevers en de regeldruk (meestal de daadwerkelijke oorzaak van toezichtlast) is aangepakt. Ondanks de inspanningen die op het terrein van regeldrukvermindering zijn gepleegd, realiseert het kabinet zich dat het werken aan de vermindering van regeldruk (en toezichtlast) met behoud van de effectiviteit van het toezicht een blijvende opgave is. Deze opgave is geen doel op zich, maar - de WRR wijst daar terecht op - moet altijd worden gezien in relatie tot de publieke belangen die worden nagestreefd.

Het kabinet is en blijft alert op nut en noodzaak van nieuwe regels⁶. Regels horen publieke belangen vast te leggen en te bewaken, maar een overmaat aan regels schiet zijn doel voorbij. Daarom zal het kabinet kritisch blijven kijken naar incidenten en alleen via regelgeving ingrijpen bij structurele problemen en andere instrumenten geen oplossing bieden. Zo zal meer weerstand worden geboden aan de roep om meer regels en toezicht (risico-regelreflex)⁷. De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het naleven van wet- en regelgeving blijft het centrale uitgangspunt in het kabinetsbeleid⁸. Het kabinet verwelkomt derhalve initiatieven van het bedrijfsleven tot zelfregulering. Als die initiatieven voldoende bijdragen aan de borging van publieke belangen, dan kan er voor de rijksoverheid aanleiding zijn een stap terug te doen⁹.

Volgens de WRR zien toezichthouders toe op publieke belangen. Het kabinet onderschrijft deze notie van de WRR. Wetten en regels zijn voor toezichthouders de resultante van de afweging van publieke belangen door de politiek. In concrete praktijksituaties kunnen zich lacunes voordoen in regels en discrepanties tussen wettelijke bepalingen. Handelingen van organisaties kunnen naar de letter van de wet weliswaar (nog) legaal zijn, maar *de facto* wel degelijk onwenselijk en schadelijk voor de samenleving. Toezichthouders die daarmee te maken krijgen kunnen dergelijke onwenselijkheden signaleren bij de verantwoordelijke minister en het desbetreffende beleidsdepartement. Zij kunnen ook hierover in contact treden met de ondertoezichtstaanden en/of de betreffende sector. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan de wetgever vervolgens de nodige maatregelen nemen. Gedrag dat niet in de wet is genormeerd maar wel schadelijk is, kan uiteraard niet worden gehandhaafd.

Het belang van publieke belangen in het huidige beleid

Het kabinet heeft diverse keren blijk gegeven van het belang dat hij aan publieke belangen hecht. Zo vraagt het kabinet in het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' aandacht voor een effectieve borging van publieke belangen. Deze oproep heeft geleid tot de instelling van een Ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen. De commissie geeft aandacht aan vraagstukken omtrent governance en toezicht in verschillende sectoren, vanuit de gedachte dat publieke belangen in de loop van de tijd kunnen veranderen, daarom periodiek herijkt moeten worden en dat dat kan betekenen dat ook de wijze van borging verandert. Ook in zijn reactie op het rapport "Een lastig gesprek" (2013)¹⁰ van de Commissie Behoorlijk Bestuur¹¹ besteedt het kabinet aandacht aan publieke belangen. Het kabinet geeft daar aan dat zorgvuldig onderzoek nodig is om vast te stellen waar definiëring van publieke belangen leidt tot praktische problemen en wanneer dus herijking van deze publieke belangen nodig is. Het kabinet heeft in zijn reactie op dat rapport verder aangegeven dat evaluatie van wetten en begrotingsartikelen een uitstekend aanknopingspunt kan

⁵ De ambities van het huidige kabinet ten aanzien van de vermindering van de administratieve lasten (waaronder toezichtlasten) voor bedrijven, instellingen, burgers en professionals zijn vastgelegd in het regeldrukprogramma 'Goed geregeld. Een verantwoorde vermindering van de regeldruk 2012-2017'.

⁶ Hierbij zij opgemerkt dat in EU-verband ook en in toenemende mate (veelal zeer gedetailleerde) regelgeving tot stand komt met gevolgen voor het nationale toezicht en daaruit voortvloeiende regeldruk en toezichtlasten. Het kabinet zet zich in om ook in EU-verband aandacht te vragen voor overbodige, te gedetailleerde en onnodig belastende toezichtbepalingen.

⁷ De risico-regelreflex is de neiging om het voortdurend verminderen van risico's (al dan niet naar aanleiding van een incident) als vanzelfsprekende opgave aan te merken, wat kan leiden tot disproportionele bestuurlijke ingrepen.

⁸ Deze notie en andere worden uitgewerkt in een visie op de rol en verantwoordelijkheid van de overheid bij het omgaan met risico's en incidenten. Daarin worden specifieke adviezen verwerkt van de WRR, de Rob en de RMO.

⁹ In de loop van dit jaar verschijnt er een update van het kabinetsstandpunt accreditatie en certificatie; dat zal nader op de relatie tussen privaat toezicht in de vorm van certificatie en overheidstoezicht ingaan; het zal niet ingaan op de relatie van andere vormen van 'privaat toezicht' en overheidstoezicht.

¹⁰ Bijlage 1 bij Kamerbrief 28479-69 d.d.12-12-2013.

¹¹ De Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector (Commissie Halsema).

zijn om aandacht te besteden aan de vraag of en in hoeverre de publieke belangen (nog)voldoende worden geborgd. Bij deze evaluaties zal worden stilgestaan bij de rol van de toezichthouder in het krachtenveld.

2.2 Maatschappelijke opbrengsten toezicht beter in kaart

Het kabinet onderschrijft het pleidooi van de WRR (aanbeveling 2) om de maatschappelijke opbrengsten van het toezicht beter inzichtelijk te maken. Zo wordt een evenwichtiger afweging tussen maatschappelijke kosten en baten mogelijk. Voor het kabinet gaat het bij baten niet alleen om financiële baten, maar ook om andere maatschappelijke opbrengsten. Het toezicht heeft verschillende baten die per toezichtsterrein kunnen verschillen, zoals het onderstaande overzicht illustreert:

- Het toezicht komt op voor publieke belangen als veiligheid, gezondheid en toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van dienstverlening. Het kan echter ook gaan om waarden als financiële soberheid en deugdelijkheid. Het toezicht kan inzicht bieden in welke risico's daarvoor een bedreiging vormen. Het signaleert en agendeert ze. Het handhaaft bij niet-naleving van regels. Het toezicht draagt zo bij aan het beperken van maatschappelijke risico's en het bevorderen van vertrouwen en de veiligheid in de samenleving.
- Het toezicht bevordert de eigen verantwoordelijkheid van ondertoezichtstaanden.
- Het tegengaan van fraude, bedrog en 'free rider gedrag' helpt bij het creëren en in stand houden van een gelijk speelveld voor bedrijven. Het voorkomt dat dit soort gedrag ten koste gaat van publieke en maatschappelijke belangen. Ook zorgt dit ervoor dat goede nalevers niet lijden onder de regelontduikers.
- Het toezicht ondersteunt in algemene zin de belangen van de burger als consument door een goede werking van markten te bewaken en te bevorderen. Dit draagt indirect bij aan meer keuzevrijheid, lagere prijzen en/of een hogere kwaliteit.
- Goed toezicht draagt bij aan het vertrouwen in de kwaliteit van Nederlandse exportproducten; onvoldoende toezicht kan leiden tot minder afname van Nederlandse producten in het buitenland. Het toezicht levert aldus een bijdrage aan het voorkomen van dergelijke economische schade en draagt bij aan de welvaart.

Het beter inzichtelijk maken van maatschappelijke opbrengsten van het toezicht kan door het meten van effecten en effectiviteit van toezicht. Dit is in de praktijk niet eenvoudig. Er is niet altijd exact aan te geven wat de behaalde resultaten zijn geweest en of die resultaten aan de inspanningen van het toezicht te danken zijn. Toch is er in het afgelopen decennium op het terrein van effectmeting aanzienlijke voortgang geboekt. Die heeft er onder andere in geresulteerd dat rijksinspecties werken met effectmetingen, met wetenschappelijk verantwoorde risicobeoordelingen en trendanalyses. Sommige markttoezichthouders publiceren outcomeberekeningen. Het kabinet verzoekt toezichthouders effecten en effectiviteit van het toezicht - waar mogelijk - beter zichtbaar te maken en daarover te rapporteren. Het gaat het kabinet er daarbij vooral om dat toezichthouders nagaan welk toezicht in welke context het meest effectief is en waar de te verwachten impact en effectiviteit het grootste zijn. Effectmetingen en outcomeberekeningen zullen door de verantwoordelijke ministers zoveel mogelijk expliciet worden betrokken in de periodieke evaluaties waarin zij de effectiviteit en efficiëntie van de toezichthouders beoordelen.

De WRR vraagt terecht aandacht voor de relatie tussen opbrengst van het toezicht en de daarvoor beschikbare capaciteit (aanbeveling 7). Recent zijn immers hier en daar de grenzen aan capaciteit en mogelijkheden van het toezicht zichtbaar geworden. Het kabinet ziet het als zijn taak ervoor te zorgen dat er sprake blijft van een goede verhouding tussen de beoogde opbrengsten van het toezicht en de inzet in personele zin. Het kabinet zal daarom bij evaluaties van toezichthouders expliciet aandacht aan deze verhouding besteden.

Het voorstel van de WRR in dit verband om te bezien of gedeeltelijke doorberekening van de kosten van toezicht kan stimuleren tot het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid van ondertoezichtstaanden (eveneens aanbeveling 7), neemt het kabinet niet over. Het kabinet verwijst hiervoor naar het kabinetsstandpunt inzake de doorberekening van handhavingskosten¹². Het algemene uitgangspunt dat in Maat houden 2014 is neergelegd, is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd, omdat deze activiteiten in de regel plaatsvinden ten behoeve van het algemeen

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24036, nr. 407

belang¹³. De WRR pleit in het kader van de bevordering van een 'opbrengstgerichte cultuur' binnen het toezicht voorts voor een goede samenwerking met de wetenschap en voor versterking van de infrastructuur voor wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie. Het kabinet acht het van groot belang dat wetenschap en toezichthoudende praktijk dicht bij elkaar worden gebracht. Toezichthouders dienen innovatieve, kennisgedreven organisaties te zijn. Zij moeten in staat zijn heldere analyses te maken van ontwikkelingen en tijdig zaken signaleren. Zij moeten ook 'lerende' organisaties zijn. Het samenwerkingsverband van rijksinspecties, de Inspectieraad, heeft het initiatief genomen te komen tot een Academie voor Toezicht. Hierin is de kennisontwikkeling - die eerst is versnipperd was over verschillende rijksinspecties - samen gebracht. Het kabinet verwacht dat hier inzichten uit voort zullen vloeien, die aan de deskundigheid van de toezichthouders ten goede zullen komen.

Het kabinet verwacht dat door het beter inzichtelijk maken van maatschappelijke opbrengsten realistischer verwachtingen zullen ontstaan ten aanzien van de functie van het toezicht voor de samenleving. Het kabinet zal de maatschappelijke opbrengsten van het toezicht nadrukkelijker meenemen in zijn externe communicatie.

2.3 Governancebased toezicht

De WRR pleit voor bevordering van het gebruik van krachtenveldanalyses door toezichthouders (aanbeveling 3). Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Het toezicht moet de relevante ontwikkelingen, belangen, checks and balances en risico's binnen een sector kennen om zijn werk naar behoren te kunnen doen. Zo kent de Inspectie SZW een "sectoraanpak" voor sectoren waar werknemers grote gezondheids- en veiligheidsrisico's lopen. De inspectie zet daar een mix van instrumenten in om de naleving van de wettelijke regels te verbeteren, zoals inspecties, voorlichtingsactiviteiten en stemt daarbij ook af met de sector. Het kabinet verwacht dat het toezicht tevens inzichtelijk maakt hoe gebruik wordt gemaakt van reeds aanwezige (tegen)krachten en op welke wijze bijgedragen wordt aan andere vormen van toezicht. De kennis van het toezicht kan tevens een belangrijke bron vormen voor beleidsvernieuwing. Ook kunnen besluiten omtrent het instellen, vormgeven of beëindigen van toezicht beter gefundeerd worden genomen. Het kabinet ziet het (door)ontwikkelen van dit type inzichten in de samenwerking tussen verschillende toezichthouders als een belangrijke opdracht voor de toezichthouders voor de komende jaren. Het kabinet verwacht van de vakdepartementen dat zij hieraan in hun dialoog met de toezichthouders aandacht besteden.

Reactie op het rapport 'Van tweeluik naar driehoeken'.

Eén van de elementen in het krachtenveld waarvoor de (externe) toezichthouder volgens het kabinet meer oog moet hebben is het interne toezicht binnen organisaties in de semipublieke sector. Tussen extern en intern toezicht bestaat doorgaans nauwelijks contact. Als er vanuit een extern toezichthouder contact is met deze organisaties, is dat in de regel met de bestuurder(s). Organisaties in de semipublieke sector beschikken in het algemeen over een Raad van Toezicht. Deze ziet toe op het instellingsbelang, de continuïteit van de instelling en de belangen van verschillende stakeholders. Een Raad van Toezicht houdt de Raad van Bestuur scherp op de uitvoering van de kerntaken.

De WRR benadrukt in zijn rapport 'Van tweeluik naar driehoeken' het belang van goed functionerende interne checks and balances en stevig intern toezicht bij semipublieke instellingen. Het externe toezicht heeft daarbij volgens de WRR veel baat. Als het interne toezicht niet op orde is, zal het extern toezicht vaker 'te laat' komen. De WRR bepleit daarom een getrappt model van (voorwaardelijke) zelfregulering. Instellingen zijn zelf aan zet om zorg te dragen voor een robuuste vormgeving van interne checks and balances en voor het afleggen van verantwoording daarover. Brancheorganisaties kunnen hierbij ondersteuning bieden in de vorm

¹³ Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk als individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-) personen op basis van specifieke onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn die in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid (het profijtbeginsel) of indien individuele (rechts-)personen of groepen van (rechts-)personen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving (het'veroorzaker betaalt'-beginsel). Dit is echter alleen mogelijk als gewaarborgd is dat doorberekening niet leidt tot strijd met de principes van goed toezicht. Tevens mag (gedeeltelijke) doorberekening geen andere negatieve gevolgen hebben, bij voorbeeld een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven.

van het vastleggen van criteria of voorschriften in branchecodes en door daarop te (laten) visiteren. Externe toezichthouders kunnen dit proces monitoren en in geval van achterwege blijvende activiteit toezicht gaan houden op de interne governance.

Het kabinet ziet dit rapport van de WRR als een meer concrete uitwerking van de aanbeveling van de Commissie Behoorlijk Bestuur (CBB) om voor voldoende tegenkracht te zorgen ('Bestuurders en interne toezichthouders organiseren tegenkracht voor zichzelf en voor anderen in de organisatie'). Het kabinet heeft in zijn reactie op het CBB-rapport al benadrukt dat het initiatief voor betere interne governance bij instellingen en sectoren zelf ligt (Kamerstukken II 28479 nr. 69). Het kabinet ondersteunt het pleidooi van de WRR om externe toezichthouders meer aandacht te laten besteden aan de interne check and balances van semipublieke instellingen, aan de bredere problematiek en verbeterpunten die hieruit naar voren komen en aan hun eigen reflectieve en beleidsbeïnvloedende rol daarbij. Ook zal het kabinet, gegeven de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de checks and balances in de semi-publieke sector, waar nodig zelf in wet- en regelgeving de nodige randvoorwaarden vastleggen.

Om de contacten tussen intern en extern toezicht te versterken stelt het kabinet verder concreet voor dat externe toezichthouders niet-openbare inspectie-informatie voor de Raad van Bestuur in afschrift verstrekken aan de Raad van Toezicht. Daarnaast roept het kabinet Raden van Toezicht op om externe toezichthouders vaker te informeren: in elk geval in situaties waarbij zij zorgen of ernstige twijfels hebben over kwaliteit van de dienstverlening of de financiële toestand van een organisatie. Het interne toezicht is momenteel meestal niet verplicht (c.q. wordt niet aangemoedigd) om de desbetreffende inspectie te informeren over gesignaleerde risicovolle zaken. Wel gaat de minister van OCW bij wet vastleggen in welke gevallen de interne toezichthouder de Inspectie voor het Onderwijs moet informeren over zaken die hij tijdens de uitoefening van zijn toezichtrol tegenkomt. Daarnaast zal de minister voor Wonen en Rijksdienst in de AMvB bij de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting eveneens regelen dat de Raden van Toezicht van woningcorporaties en de externe toezichthouder elkaar informeren.

2.4 Reflectief toezicht

De WRR pleit ervoor de 'reflectieve functie' van het toezicht te versterken (aanbeveling 4). Het gaat de WRR erom dat het toezicht periodiek reflecteert op ontwikkelingen, kansen, risico's en bedreigingen binnen en buiten het domein, die van invloed kunnen zijn op het eigen functioneren, op de prioritering en/of op het krachtenveld. Opgedane inzichten dienen te worden gedeeld en actief teruggekoppeld te worden aan het beleid. De WRR denkt daarbij aan het jaarlijks opmaken door toezichthouders van een Staat van de Sector.

Het kabinet ondersteunt het pleidooi van de WRR om de reflectieve functie van het toezicht te versterken en daarmee de feedback-rol van het toezicht ten behoeve van het beleid¹⁴. Sommige toezichthouders (waaronder het Agentschap Telecom) brengen al jaarlijks een staat van hun toezichtdomein uit. Een goed voorbeeld is ook het Onderwijsverslag dat jaarlijks door de Inspectie van het Onderwijs wordt uitgebracht. Hierin rapporteert de inspectie over de staat van het onderwijs in Nederland en agendeert zij thema's waarvan zij vindt dat ze de aandacht van het onderwijsveld en van het beleid nodig hebben. De (financieel) toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting draagt jaarlijks zorg voor een financieel sectorbeeld over de woningcorporaties. Op deze wijze wordt de feedbackrol van toezichthouders ten behoeve van de agendering, voorbereiding en evaluatie van beleid versterkt. Het kabinet verwacht dat meer toezichthouders dit voorbeeld in de toekomst zullen volgen. Het kabinet voelt er in dit stadium niet voor om het uitbrengen van een Staat van de Sector aan toezichthouders op te leggen. Eerst moet het reflectief inzicht van toezichthouders verder worden ontwikkeld. Het kabinet ziet dit als een belangrijke opdracht voor de komende jaren. Toezichthouders moeten in staat worden gesteld deze opgave waar te maken, anders bestaat het risico dat de reflectieve functie op de werkvloer als gevolg van de 'waan van de dag' onvoldoende kans krijgt. In de sturing maar ook in b.v. cursussen voor

¹⁴ Reflectief toezicht maakt mogelijk dat het kabinet (bijvoorbeeld via maatwerkpaak en regeldruk) – in interactie en samen met bedrijven en burgers – komt met een aanpak die leidt tot beter, slimmer en efficiënter toezicht. Nadrukkelijk moet daarbij een afweging worden gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers zelf en het toezicht dat zij zelf kunnen organiseren en het aanvullend, onafhankelijk toezicht van de overheid.

inspecteurs en management dient aan het ontwikkelen van een reflectieve instelling voldoende aandacht te worden besteed. Het kabinet is van oordeel dat de ontwikkeling van de reflectieve functie periodiek onderwerp van bespreking moet zijn in de dialoog tussen toezichthouders en beleidsdepartementen en vakministers. Op deze wijze worden ook de randvoorwaarden geschapen om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

3 De kernwaarden van goed toezicht

De WRR geeft in het rapport 'Toezien op publieke belangen' aan dat het voor een verruiming van het perspectief op toezicht noodzakelijk is dat drie kernwaarden van goed toezicht (onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording) in sterkere mate worden geborgd. Deze kernwaarden hebben volgens de WRR de afgelopen jaren te weinig aandacht gekregen.

Het kabinet gaat hieronder in op deze drie kernwaarden, en met name op de de vaak tot discussie aanleiding gevende kernwaarde van 'onafhankelijkheid'. Deze kernwaarde geldt tevens als een van de zes principes van goed toezicht van de Kaderstellende visie op Toezicht (KVoT) uit 2005. De KVoT 2005 voegde aan de drie principes uit de KVoT 2001 (transparant, onafhankelijk, professioneel), drie principes toe (slagvaardig, selectief en samenwerkend). Deze zes principes weerspiegelen nog steeds de visie van het kabinet. De principes van de KVoT hebben in het markttoezicht geleid tot uitwerking in een aantal ex-ante criteria voor toezicht¹⁵. Ook de OESO heeft onlangs een rapport met een aantal toezicht-principes uitgebracht¹⁶. Het kabinet acht een 'herijking van de rijksvisie op toezicht', waartoe de WRR adviseert (aanbeveling 1) niet nodig, gegeven de actualiteit van de KVoT 2005.

3.1 De onpartijdigheid van toezicht

De WRR pleit voor een sterkere borging van de onpartijdige functievervulling van het toezicht en een daarmee samenhangende onafhankelijke positionering (aanbeveling 5). Evenals de WRR, acht het kabinet het van groot belang dat toezichthouders gepaste afstand bewaren tot bestuur en politiek. Daarnaast dienen toezichthouders onpartijdig te handelen in de omgang met burgers en de onder toezicht gestelde bedrijven. Identificatie met belangen en bezwaren van de sector en/of de onder toezicht gestelde bedrijven ('regulatory capture') moet worden voorkomen. Alleen door onbevooroordeeld op te treden kan het toezicht maatschappelijke legitimatie en publiek vertrouwen verwerven. Onpartijdigheid van het toezicht vergt van beleid en politiek een zekere terughoudendheid bij individuele interventies, vooral in reactie op incidenten.

Onpartijdigheid van het toezicht staat de bevordering van vrijwillige naleving en 'guidance' van onder toezichtstaanden, bijvoorbeeld op het vlak van kwaliteitsverbetering, overigens niet in de weg. De omgang met de spanning tussen onpartijdigheid enerzijds en hulp/advisering anderzijds behoort tot de kern van de professie van de toezichthouder. Het kabinet is van mening dat het zorgvuldig bewaken van deze balans binnen toezichthoudende organisaties een permanent aandachtspunt moet zijn.

3.2 De onafhankelijkheid van het toezicht

De WRR stelt terecht dat onafhankelijke positionering voor menig toezichthouder 'geen rustig bezit' is. Onafhankelijkheid is volgens de WRR geen doel op zich, maar een vereiste voor een onpartijdige houding. Het kabinet constateert dat in de afgelopen decennia verschillende varianten voor de positionering van het toezicht zijn gekozen: ambtelijke dienst, agentschap of zbo. De historie, het soort toezicht, het beleid¹⁷, het object en het domein van het toezicht hebben bij de gemaakte keuze een rol gespeeld.

De hoofdlijnen van het onafhankelijk functioneren van rijksinspecties¹⁸ zijn naar het oordeel van het kabinet als volgt:

¹⁵ Zie 'Criteria voor goed toezicht'(2013) van het Markttoezichthoudersberaad (<https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=12609>)

¹⁶ Zie het rapport 'Regulatory Enforcement and Inspections'. Dit rapport bevat 'best practice principles on inspections and enforcement': principes die informele *guidance* geven ten aanzien van beleid, organisatie en instrumenten. De 11 OESO-principes zijn: evidence-based enforcement, selectivity, risk focus and proportionality, responsive regulation, long-term vision, co-ordination and consolidation, transparent governance, information integration, clear and fair process, compliance promotion & professionalism.

¹⁷ De KVoT 2005 stelt dat toezichthoudende diensten die onderdeel zijn van een departement bij voorkeur direct onder de SG dienen te worden geplaatst.

¹⁸ Het toezicht van (markt)toezichthouders die zbo zijn is *de jure* onafhankelijk

- Rijksinspecties functioneren onafhankelijk binnen de kaders van de ministeriële verantwoordelijkheid en de (wettelijke) kaders, zoals geformuleerd door politiek en beleid. Inspecties zijn hiërarchisch ondergeschikt aan hun minister. De minister moet kunnen aangegeven waar de inspectie in ieder geval aandacht aan moet besteden, onder handhaving van de kernwaarde van (risicogerichte) onafhankelijke programmering.
- Inspecties zijn onafhankelijk in hun oordeelsvorming en in het nemen en kiezen van maatregelen in individuele gevallen¹⁹. Binnen de grenzen van de wet maken inspecties hun bevindingen openbaar. Inspecties moeten immers de ruimte hebben om te signaleren, ook als het signaal is dat beleid of wetgeving niet functioneert. Een signaal van de inspectie moet ongefilterd bij de minister terecht komen. Rapportages dienen zonder *inhoudelijke* tussenkomst van minister of beleid, eventueel wel voorzien van een aparte beleidsreactie, via de minister naar het parlement te worden gestuurd.
- De organisatorische positionering blijkt niet van doorslaggevend belang te zijn voor de feitelijk ervaren onafhankelijkheid van de toezichthouder. Die positionering is geen doel op zich; veel belangrijker is de rolvaste opstelling en onafhankelijke houding van toezichthouders (hetgeen door de positionering wel kan worden geholpen).

Het kabinet erkent dat onafhankelijk functioneren cruciaal is voor het toezicht: het is bepalend voor het vertrouwen in toezicht en voor de rechtsgelijkheid van burgers en bedrijven. Het is ook een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het toezicht. De praktijk laat desalniettemin zien dat de onafhankelijkheid van het toezicht tot lastige dilemma's kan leiden. De vraag is – mede gegeven recente maatschappelijke discussies – reëel of de hiervoor geformuleerde uitgangspunten ten aanzien van onafhankelijkheid nog voldoen, of dat de onafhankelijkheid van het toezicht beter geborgd dient te worden dan nu het geval is en hoe in voorkomende gevallen moet worden omgegaan met dilemma's. Een van de projecten van de Hervormingsagenda Rijksdienst richt zich op de mogelijkheid van verankering van de onafhankelijke positionering van rijksinspecties in een daartoe op te stellen ministeriële regeling. Het kabinet zal op basis van de definitieve uitkomsten van dit project een standpunt hieromtrent bepalen.

De discussie over onafhankelijkheid van het toezicht raakt ook aan de relatie tussen beleid en toezicht. Het toezicht heeft zich in de loop der jaren een eigenstandige positie verworven: het is een van de kernfuncties van het rijk binnen de trits beleid – uitvoering - toezicht. De afgelopen decennia is er veel nadruk gelegd op het (onder)scheiden van die functies, op het inzichtelijk maken van de verschillen tussen die functies en op het rolvast vervullen van die functies. De nadruk op de verschillen tussen beleid en toezicht en verwarring over de vraag of de onafhankelijkheid van het toezicht zich wel verstaat met samenwerking met het beleid, blijkt de onderlinge samenwerking in de weg te staan. Ten onrechte. Beleid en toezicht hebben onderscheiden rollen; tegelijk hebben zij elkaar nodig en zijn zij dus van elkaar afhankelijk.

Het kabinet verwacht van het beleid dat het toezicht vroegtijdig betrokken wordt bij beleidsprocessen, wetgevingstrajecten en politieke ontwikkelingen. Het beleid moet ervoor zorgen dat het toezicht gedurende de hele beleidscyclus betrokken blijft en zijn reflectieve functie kan vervullen²⁰. Het gaat er dan concreet om dat het beleid rekening houdt met de inzichten van het toezicht bij de praktische uitwerking van wet- en regelgeving, dat het toezicht tijdig duidelijkheid heeft over de implicaties (kwalitatief, in termen van capaciteit en financieel) van nieuwe wetten en maatregelen en dat het beleid expliciet en slagvaardig op signalen van het toezicht over ontwikkelingen, risico's en misstanden reageert.

Andersom verwacht het kabinet van toezichthouders dat zij hun specialistische kennis van de praktijk van de beleidsuitvoering inzetten voor advisering ten behoeve van beleid(svernieuwing) en wetgeving. Het toezicht dient daartoe (ontwerp-)beleid en wetgeving te toetsen aan handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en kijkt ook naar effectiviteit,

¹⁹ Op dit punt zijn recent nog verbeterlagen gemaakt. Zo kreeg bij voorbeeld begin dit jaar de Inspectie Leefomgeving en Transport de bevoegdheid om zelfstandig een aanwijzing (eventueel met last onder dwangsom) aan individuele corporaties te geven in het kader van het volkshuisvestelijk toezicht. Recentelijk zijn ook enkele ministeriële sanctiebevoegdheden aan de financieel toezichthouder op corporaties, het zelfstandig bestuursorgaan Centraal Fonds Volkshuisvesting, gemandateerd. Voorheen moest het fonds een verzoek daartoe tot de minister richten.

²⁰ Dit geldt zowel voor nationale wet- en regelgeving als voor regelgeving van Europese oorsprong. Hoe eerder het beleids- en wetgevingstraject inzichten worden gedeeld, des te groter de beïnvloedingsmogelijkheden binnen het Europese speelveld zijn.

(afbreuk)risico's en kosten. Het toezicht koppelt periodiek terug aan het beleid en laat zien te beschikken over voldoende politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Het kabinet is van oordeel dat het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en het borgen van publieke belangen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van beleid en toezicht. Samen dienen zij - in dialoog met burgers en bedrijven - publieke belangen te vertalen naar goede toezichtarrangementen.

Er is over al deze zaken meer samenspel tussen beleid en toezicht nodig. Het kabinet zal, voor zover dat nog niet het geval is, in regels of werkafspraken tussen departement en toezichthouder (bijvoorbeeld het relatie- of informatiestatuut) doen opnemen dat er periodiek overleg tussen beleid en toezicht plaatsvindt over knelpunten in de onderlinge samenwerking en ontwikkelingen in de sector.

3.3 De publieke verantwoording over het toezicht

De WRR pleit voor een adequate publieke verantwoording van toezichthouders over ingezette capaciteit, instrumenten en bereikte resultaten (aanbeveling 6). Het kabinet onderschrijft de noodzaak daarvan, gegeven de toegenomen zichtbaarheid van het toezicht. Het kabinet verwacht dat het toezicht verantwoording aflegt over aanpak en resultaten, zowel aan het parlement (zo nodig door de verantwoordelijke minister), maar zeker ook - via websites en anderszins - aan de samenleving²¹. Openheid is niet alleen goed vanuit het oogpunt van verantwoording, maar kan in zichzelf ook zelf een effectief toezichtinstrument zijn. De naleving kan erdoor worden verbeterd.

Publieke verantwoording is dus goed voor het vertrouwen van de samenleving in het toezicht. Toezicht dat vertrouwen geniet, wint aan gezag. Daarnaast kunnen toezichthouders worden aangesproken op hun acties en functioneren en kunnen zij hiervan leren²².

Tot slot

Overheidstoezicht vervult een belangrijke rol in onze maatschappij. Het kabinet spreekt graag zijn grote waardering uit aan allen, die hieraan dagelijks een bijdrage leveren. Het kabinet doet in deze reactie een aantal voorstellen en spreekt de verwachting uit dat het opnieuw op de inzet van toezichtorganisaties en toezichtprofessionals in deze mag rekenen:

- Het kabinet is van mening dat de zorg voor een effectieve borging van publieke belangen binnen het toezicht een meer centrale plek moet krijgen. Beleid en toezicht zijn aan zet om - in dialoog met burgers en bedrijven - de publieke belangen te vertalen naar goede toezichtarrangementen.
- Het kabinet blijft kritisch kijken naar nut en noodzaak van nieuwe regels en zoveel mogelijk weerstand bieden aan de risico-regelreflex. Het kabinet benadrukt primair de verantwoordelijkheid van ondertoezichtstaanden ten aanzien van de naleving van regels.
- Het kabinet ziet het als zijn taak ervoor te zorgen dat er sprake blijft van een goede verhouding tussen de beoogde opbrengsten van het toezicht en de inzet in personele zin. Het kabinet zal daarom bij evaluaties van toezichthouders expliciet aandacht aan deze verhouding besteden.
- Het kabinet roept toezichthouders op zo mogelijk te rapporteren over de effecten en effectiviteit van hun optreden. Effectmetingen en outcomeberekeningen zullen door de verantwoordelijke ministers expliciet worden betrokken in de periodieke evaluaties waarin zij de effectiviteit en efficiëntie van de toezichthouders beoordelen.
- Het kabinet staat meer dialoog en samenspel tussen beleid en toezicht voor. Die moet gaan over knelpunten, ervaringen, signaleringen, onderlinge samenwerking, over de terugkoppeling van de reflecties van de toezichthouders. Ook roept het kabinet toezichthouders op om gebruik te maken van krachtenveldanalyses en hierover aan het beleid te rapporteren.
- Een project binnen Hervormingsagenda Rijksdienst richt zich op de mogelijkheid van verankering van de onafhankelijke positionering in een daartoe op te stellen ministeriële regeling. Het kabinet zal op basis van de definitieve uitkomsten van dit project een standpunt hieromtrent bepalen.

²¹ Binnen de wettelijke geheimhoudingsplicht en vertrouwelijkheid die geldt.

²² Dergelijke feedback kan ook worden georganiseerd door de toezichthouder. Zo meet de Inspectie van het Onderwijs de tevredenheid van scholen met het inspectiebezoek en de daaraan gekoppelde verbeterafspraken en haalt het uit de bevindingen weer aandachtspunten voor het eigen functioneren.

- Het kabinet zet zich in om de publieke belangen effectiever te borgen. Extern toezicht speelt daarin een cruciale rol. Het beter uitleggen aan de samenleving waar het toezicht voor staat en het meer inzichtelijk maken van de maatschappelijke opbrengsten van toezicht, is een opgave waaraan het kabinet de komende jaren graag - samen met toezichthouders en beleid - zal werken.