

DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID ONDERSTEUND

*Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van
toezichtsarrangementen*

Rapportage van de commissie Holtslag
aan de Minister van Binnenlandse Zaken,
1 juli 1998

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
1.1 Samenvatting	4
1.2 Conclusies en aanbevelingen	6
2 Inleiding	8
2.1 Aanleiding: groeiende belangstelling voor toezicht	8
2.2 De taakopdracht voor de commissie	9
2.3 De reikwijdte van het rapport	10
2.4 Indeling van het rapport	11
3 Ministeriële verantwoordelijkheid, bestuurlijke verhoudingen en toezicht	12
3.1 Inleiding: de ministeriële verantwoordelijkheid als vertrekpunt	12
3.2 De bestuurlijke verhoudingen dienen helder te zijn	12
3.2.1 Inleiding	12
3.2.2 Dilemma's	13
3.3 Toezicht in de context van de ministeriële verantwoordelijkheid en bestuurlijke verhoudingen	14
3.3.1 Trends en ontwikkelingen	14
3.3.2 De betekenis van deze trends en ontwikkelingen voor de toezichtfunctie	15
4 Passende toezichtsarrangementen	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Vier mogelijke situaties in beleidsterreinen	16
4.3 Resultaten van het extern onderzoek naar toezicht	17
4.4 Aspecten van het toezichtsarrangement	18
4.4.1 Inleiding	18
4.4.2 Motieven van toezicht	19
4.4.3 Functies van toezicht	19
4.4.4 Objecten van toezicht	19
4.4.5 Instrumenten van toezicht	19
4.4.6 Positie van toezicht	20
4.5 Het omgaan met een toezichtsarrangement: toezichtsbeleid	20
4.5.1 Toezichtsbeleid: een minimumpakket	20
4.5.2 Optimale informatierelaties	22
4.6 Vermijd risicovolle combinaties	23
5 Een checklist voor het systematisch beschrijven en analyseren van toezichtsarrangementen	25

6 Bijzondere aandachtspunten	27
6.1 Inleiding	27
6.2 Toezicht in Europees perspectief	27
6.3 Toezicht op territoriaal bestuur	27
6.4 Toezicht op de private sector	28
6.4.1 Inleiding	28
6.4.2 Toezicht op private ondernemingen	28
6.4.3 Transitieprocessen	29
Bijlage I	30
1.1 Kabinetsstandpunt inspecties	30
1.2 Griffioen en Pennekamp	30
1.3 Doorlichting zelfstandige bestuursorganen	31
1.4 De Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen	31
1.5 Het rapport “Zicht op toezicht”	32
1.6 Het rapport “Toezicht op uitvoering publieke taken” van de Algemene Rekenkamer	35
1.7 Departementale en interdepartementale activiteiten	35

1 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 *Samenvatting*

Onder toezicht wordt in dit rapport verstaan: 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. Gegeven de taakopdracht van de commissie - geef een beschrijving van een algemeen kader voor overheidstoezicht op uitvoerende organen en instanties en een verheldering van de relatie tussen toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid - is zij nagegaan op welke wijze toezicht een bijdrage kan leveren aan de ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid¹.

Van primair belang is de constatering dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid per beleidsterrein verschillend is. In eerste instantie wordt dit bepaald door de wetgever. Ministers zijn volledig verantwoordelijk, tenzij daaraan door de wetgever beperkingen zijn gesteld. Deze beperkingen - voorzover hier relevant - kunnen liggen op het terrein van de uitvoering, het toezicht of beide. De verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende bestuursorganen (minister, territoriale en functionele overheden) op een bepaald beleidsterrein, wordt aangeduid met de term bestuurlijke verhoudingen. De commissie onderscheidt daarbij vier situaties:

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

De commissie komt tot de constatering dat voor alle vier de gevallen geldt dat de bestuurlijke verhoudingen helder dienen te zijn. Enerzijds is goed toezicht alleen mogelijk binnen heldere bestuurlijke verhoudingen. Anderzijds kunnen weeffouten in een bestuurlijk stelsel nauwelijks opgelost worden door middel van toezicht. Bij het maken van beleid of wet- en regelgeving binnen een bepaalde beleidssector dient expliciet gemaakt te worden hoe de bestuurlijke verhoudingen zijn (welke

¹ De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt mede beïnvloed door vormen van toezicht waarvoor een minister niet verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld een rechterlijke toets, rapportages van de Algemene Rekenkamer en toezicht door de Europese commissie. Deze vormen van toezicht worden in deze rapportage buitenbeschouwing gelaten.

bestuursorganen hebben welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden en waarom).

Als een minister volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering en het toezicht, zijn de bestuurlijke verhoudingen in principe helder en kan de minister over alle aspecten van dit beleidsterrein ter verantwoording worden geroepen. Dit betekent niet dat toezicht geen probleem kan vormen, echter de minister beschikt over de bevoegdheden (binnen de departementale hiërarchie) om dit toezicht in te richten en te sturen.

Gegeven de vraagstelling concentreert dit rapport zich op de drie situaties waarin een beperking is aangebracht in de ministeriële verantwoordelijkheid. Met andere woorden: de situatie waarin de minister niet beschikt over alle bevoegdheden die samenhangen met de departementale hiërarchie (gevallen b tot en met d). Deze vergen immers steeds nadere afweging en beargumentering van de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en een zorgvuldige inrichting van de bestuurlijke arrangementen. De gevallen b en d komen in de praktijk veelvuldig voor. Geval c is een bestuurlijk niet goed denkbare en voorzover bekend in de praktijk niet voorkomende vorm, maar voor de volledigheid opgenomen.

Uitgaande van de situatie dat de bestuurlijke verhoudingen helder zijn, komt de vraag aan de orde hoe gekomen kan worden tot toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen. De commissie komt daarbij tot de constatering dat differentiatie in toezichtsarrangementen onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk is. Een goed toezichtsarrangement moet passen in het geheel van bestuurlijke verhoudingen van een bepaalde beleidssector. Om te komen tot passende toezichtsarrangementen dient expliciet gemaakt te worden wat de objecten, motieven, functies, instrumenten en positie van het toezicht zijn. Een uniform normenkader voor de concrete inrichting en beoordeling van toezicht is naar het oordeel van de commissie niet mogelijk.

Daarnaast, en zeker niet minder van belang, is de concrete omgang met een toezichtsarrangement: het toezichtsbeleid en informatierelaties: “the proof of the pudding is in the eating”. Gegeven het feit dat in het politieke debat naast de rechtmatigheid van de uitvoering er ook steeds meer aandacht komt voor de effectiviteit daarvan, wordt het belangrijker permanent aandacht te besteden aan toezichtsarrangementen. Daarbij komen vragen aan de orde als: voorzover de wetgever de minister beperkte bevoegdheden heeft toegekend, is ook diens verantwoordelijkheid beperkt, echter wordt dit ook feitelijk zo beleefd in parlement en samenleving? Past het gekozen toezichtsarrangement nog steeds in de veranderende beleidssector? Is de prioriteitsstelling goed, wordt de informatie verkregen waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund kan worden of is de aandacht verschoven naar aspecten waarvoor nog geen of onvoldoende informatievoorziening is geregeld? Is het toezichtsarrangement optimaal ingebed in de organisatie van het departement?

De bovenstaande conclusies hebben geleid tot het opstellen van een checklist aan de hand waarvan bestaande en nieuwe toezichtsarrangementen kunnen worden

beoordeeld. Deze checklist is zodanig gestructureerd dat een systematische beschrijving van het toezichtsarrangement (in de context van het betreffende beleidsterrein) gemaakt kan worden, die de regering en het parlement in staat stelt een oordeel te vormen over het gekozen arrangement (zie hoofdstuk 5). In deze checklist zijn ook de geldende wet- en regelgeving en beleidskaders opgenomen, die van belang zijn bij het vormgeven en positioneren van toezichthouders (bijvoorbeeld het kabinetsstandpunt inzake inspecties en “Zicht op toezicht” van de MDW commissie Visser).

Meer specifiek is de commissie van oordeel dat de Europese invloed op de beleidsvrijheid van de Nederlandse overheid en het toezicht nadere aandacht vraagt. De commissie is dan ook van mening dat op korte termijn dit thema onderzocht dient te worden.

Voorts heeft de commissie ook aandacht besteed aan het toezicht op medeoverheden (gemeenten en provincies). Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden naar autonome en medebewindstaken. Autonome taken betreffen de eigen huishouding van de medeoverheden, waarover door het betreffende bestuursorgaan verantwoording wordt afgelegd aan het vertegenwoordigd orgaan (raad of staten). Toezicht daarop vanuit de centrale overheid is beperkt tot het spontane vernietigingsrecht van de Kroon (artikel 132, vierde lid, Grondwet en de Gemeentewet en Provinciewet). Bij medebewind worden taken door de medeoverheden uitgevoerd op grond van een wettelijk voorschrift. De wetgever dient de bestuurlijke verhoudingen rond een ‘medebewindswet’ helder te maken. Binnen deze heldere bestuurlijke verhoudingen zal het toezicht door de centrale overheid gericht moeten zijn op de aspecten waarvoor de minister verantwoordelijk is. Als het lokale bestuur de uitvoering van medebewindstaken niet zelf verricht, maar opdraagt aan een op afstand geplaatst orgaan, dient het toezicht, net als op het rijksniveau, adequaat te zijn geregeld en georganiseerd. De in dit rapport beschreven checklist kan hierbij de leidraad zijn.

Tenslotte dient bij toezicht op de private sector expliciet gemaakt te worden waarom toezicht van overheidswege noodzakelijk is, waarom toezicht op afstand van de minister plaats dient te vinden, waar dit toezicht betrekking op heeft en hoe de informatierelatie tussen minister en toezichthouder geregeld is (met name met het oog op gevoelige bedrijfsinformatie en de privacy van burgers). Bij het transitieproces van overheidsmonopolie naar een ‘volkomen’ markt dient permanente aandacht aan toezichtsarrangementen te worden besteed. Op dat punt sluit de commissie zich aan bij de uitgangspunten van het rapport “Zicht op toezicht” en het kabinetsstandpunt daarop.

1.2 Conclusies en aanbevelingen

1. Toezicht kan op verschillende manieren vorm worden gegeven mits de formele en inhoudelijke aspecten van het toezicht expliciet en systematisch gemaakt worden.

2. Het inrichten van nieuwe en wijzigen van bestaande toezichtsarrangementen (zowel bij functionele als territoriale decentralisatie) dient daartoe gemotiveerd te worden, aan de hand van de in dit rapport opgenomen checklist, in de betreffende wetsvoorstellen. Daardoor wordt inzichtelijk hoe het toezichtsarrangement - binnen de bestuurlijke context van het betreffende beleidsterrein - geregeld en georganiseerd wordt en kan in het politieke debat een oordeel gevormd worden over het beoogd functioneren van het toezichtsarrangement.
3. Tevens dient het parlement regelmatig over het feitelijk functioneren van het toezichtsarrangement en het toezichtsbeleid van de verantwoordelijke minister geïnformeerd te worden. Hierdoor kan, ook op politiek niveau, zicht gehouden worden op de werking van het toezichtsarrangement.
4. De commissie acht het van belang dat er per toezichtsarrangement helderheid is over de informatiebehoefte en de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld. Dit kan bijvoorbeeld in een informatiestatuut of anderszins vastgelegd worden.
5. Ten behoeve van leereffecten en ervaringsuitwisseling zou een informeel, interdepartementaal overleg georganiseerd moeten worden om te spreken over de vormgeving en invulling van de toezichtsfunctie. Dit overleg zou in een moderne jas moeten worden gestoken (informatie makelen, debat organiseren, 'good and bad practices' uitwisselen), waarbij ook toezichthouders betrokken kunnen worden.
6. Er dient een nader onderzoek gestart te worden naar de invloed van Europese regelgeving op de opzet en werking van ons nationale toezicht.
7. Indien het lokale bestuur de uitvoering van medebewindstaken opdraagt aan een op afstand geplaatst orgaan, dient het toezicht daarop adequaat te zijn geregeld en georganiseerd. De in dit rapport beschreven checklist kan hierbij de leidraad zijn.
8. De commissie beveelt aan om, voordat een transitieproces van overheidsmonopolie naar mededinging wordt ingegaan, expliciet te maken hoe het toezichtsarrangement wordt geëquipeerd om gedurende het proces kritische factoren kenbaar en beheersbaar te houden. In lijn met het rapport Zicht op toezicht is de commissie van mening dat indien gekozen wordt voor sector specifiek toezicht, dit toezicht in pas loopt met het algemene mededingingsbeleid.

2 INLEIDING

2.1 *Aanleiding: groeiende belangstelling voor toezicht*

De aandacht voor toezicht is de afgelopen jaren gaandeweg toegenomen. Voor deze rijksbrede aandacht voor toezicht zijn verschillende redenen aan te voeren.

In de eerste plaats zien we enerzijds de bestuurlijke effecten van - soms langjarige - trends van decentralisatie - territoriaal zowel als functioneel - en anderzijds bevinden we ons volop in een actuele trend van meer marktwerking door middel van transitie van overheidsmonopolies naar private marktactiviteiten. Steeds vindt er een heroriëntatie plaats op de rol van de overheid in de samenleving. Daarbij komen vragen rond sturing en verantwoording prominent in beeld. Zeker in een periode waarin de verheldering en versterking van het politiek primaat de leidende gedachte is bij de benadering van bestuurlijke vraagstukken en waar de vraag of en welke ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk nog in voldoende mate kan worden waargemaakt steevast wordt gesteld, verschijnt hierbij als vanzelf de invulling van de toezichtsfunctie in het vizier.

In de tweede plaats is de beoordeling van de plaats van het toezicht in de beleidscyclus aan het veranderen. Met de toenemende aandacht voor de effectiviteit van het overheidsbeleid is de betekenis van de toezichtsfunctie meer en meer in beeld gekomen. Toezicht is niet langer synoniem voor inspectie of controle achteraf. Toezicht vervult inmiddels veel meer een scharnierfunctie in de beleidscyclus. Een actieve en adequate invulling van de toezichtsfunctie wordt van grote waarde geacht voor zowel de beleidsvorming als de beleidsuitvoering. In departementale sturingsvisies krijgt de toezichtsfunctie dan ook meer en meer aandacht. Met andere woorden naast de vraag of de overheid de dingen goed doet, wordt thans in toenemende mate de vraag gesteld of de overheid de goede dingen doet.

In de derde plaats hebben publicitaire en politieke aandacht vanzelfsprekend het nodige bijgedragen aan de gevoelde noodzaak het toezichtvraagstuk onder loep te nemen. Aan de orde is de vraag of toezicht de toets der redelijke kritiek kan doorstaan. Naar de mate waarin dat niet het geval is, ontstaan immers potentieel onbevredigende situaties. Een illustratie aan de hand van enkele gebeurtenissen en incidenten rond het toezichtvraagstuk kan het type problemen dat kan ontstaan verhelderen. Zo kan gewezen worden op het parlementair onderzoek naar aanleiding van de (financiële) teloorgang van Vie d'Or in het najaar van 1993 en het parlementair onderzoek naar de financiële situatie - een vermogenstekort - van de Stichting Woningbeheer Limburg in 1995/96. Ook bij het onderzoek naar de fraude op de Amsterdamse Effectenbeurs - in 1997 - kwam de vraag of het toezicht wel effectief is geweest uitdrukkelijk in beeld. En tenslotte zij gewezen op de

omvangrijke parlementaire enquête naar het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen.

Naast deze gebeurtenissen heeft de Algemene Rekenkamer het toezichtvraagstuk onder de aandacht gebracht; de Algemene Rekenkamer heeft diverse onderzoeken verricht naar de invulling van de toezichtsfunctie. Recente voorbeelden daarvan zijn het onderzoek naar het toezicht op het fondsbeheer in de sociale zekerheid (februari 1995), het toezicht op het financiële beheer van de derde geldstroom bij de dertien Nederlandse universiteiten (maart 1995), het beheer ten aanzien van de subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (augustus 1996), het toezicht van de Ziekenfondsraad op de uitvoering van het verhaalsrecht in de Ziekenfondswet (september 1996), het toezicht op de vervangingsuitgaven in primair en voortgezet onderwijs (februari 1997), en het toezicht op de verstrekking van rijksbijdragen in de zorg en de sociale zekerheid (december 1997). Deze verschillende onderzoeken zijn in 1998 gebundeld en geanalyseerd in het rapport "Toezicht op uitvoering van publieke taken".

De toenemende aandacht - ten slotte - voor toezicht heeft binnen de rijksdienst geleid tot specifieke activiteiten. Voor een deel in de vorm van rijksbrede, interdepartementale beleidskaders, zoals bijvoorbeeld de commissie Griffioen en de commissie Pennekamp², Zicht op toezicht van de werkgroep Visser³. Voor een ander deel in de vorm van sectorale inspanningen, zoals bijvoorbeeld de kleine en grote röntgenfoto van onder andere het Ministerie van Financiën (zie voor een uitgebreid overzicht bijlage I).

2.2 De taakopdracht voor de commissie

In deze dynamische omgeving heeft het kabinet aangegeven behoefte te hebben aan een beschrijving van een algemeen kader voor overheidstoezicht op uitvoerende organen en instanties en aan een verheldering van de relatie tussen toezicht en de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken - belast met de nadere uitwerking van de bovengenoemde kabinetsvraag - heeft geoordeeld de analyse te concentreren op het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister heeft een ambtelijke commissie ingesteld om die analyse te maken. Deze commissie was als volgt samengesteld: dhr. drs. J.W. Holtslag (voorzitter), mevr. mr. T.J. van Beek, mevr. mr. M.E. Bierman - Beukema toe Water, dhr. dr. Ph. Eijlander, mevr. drs. E.J. Mulock-Houwer, dhr. drs. J.K.T. Postma en dhr. mr. drs. R.K. Visser. De commissie werd secretariael ondersteund door dhr. mr. J.A.A. Smeekens, dhr. drs. H. Wilmink en dhr. drs. A. van Dam. De commissie heeft getracht een aantal relevante ontwikkelingen te onderstrepen en - waar het het toezichtvraagstuk betreft - de agenda voor de komende jaren nadere inhoud te geven. In die zin wil de commissie aandringen op meer structurele, gemeenschappelijke aandacht in de

² Kamerstukken II 1997-1998, 24 036, nr. 68

³ MDW rapport "Zicht op toezicht", TK 1997-1998, 24 036, nr. 73)

rijksdienst voor de inrichting van de toezichtsfunctie. Het karakter van dit commissierapport kan getypeerd worden als: probleemstellend en agenderend, uitmondend in een checklist aan de hand waarvan toezichtsarrangementen systematisch kunnen worden beschreven en geanalyseerd opdat de politiek beter in staat wordt gesteld om de relevante afweging per toezichtsarrangement te maken. Het onderhavige rapport heeft niet de pretentie zelf een oordeel te geven over de afzonderlijke toezichtsarrangementen.

Daarnaast probeert dit rapport de hoofdlijnen van de ontwikkelingen te schetsen die zich voordoen op het toezichtsterrein, gezien vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. Op deze manier wil de commissie - in de situatie van veelheid en gevarieerdheid - een referentiekader bieden dat behulpzaam is bij de beoordeling en de inrichting van toezichtsarrangementen. De door de commissie gekozen richting - de toezichtsarrangementen, gezien vanuit het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en gelet op kritische factoren in het beleidsproces - is een benadering die nieuw licht werpt op de inrichting van het toezicht.

De commissie heeft zich bij haar werkzaamheden mede gebaseerd op de uitkomsten van een door Twijnstra Gudde Management Consultants in samenwerking met de Katholieke Universiteit Brabant uitgevoerd onderzoek naar de toezichtsfunctie van de rijksoverheid. Daarin is een overzicht opgenomen van bestaande toezichtsarrangementen, alsmede een analyse op basis van interviews. De hoofdlijnen van dit onderzoek zijn verwerkt in hoofdstuk 4.

2.3 De reikwijdte van het rapport

Toezicht is een moeilijk af te bakenen begrip. Allerlei definities worden gebruikt, mede afhankelijk van de context. In dit rapport wordt aangesloten bij de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde definitie, te weten:

“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.”

Deze brede definitie noopt de commissie om in conceptuele zin op de toezichtfunctie in te gaan en toezicht te plaatsen in het bredere beleidsproces. Of in het concrete geval toezicht plaats dient te vinden in de vorm van inspectie, controle, handhaving of evaluatie wordt in dit rapport niet aangegeven. Wel wordt aangegeven hoe gekomen kan worden tot een toezichtsarrangement dat kritische factoren in een beleidsproces kenbaar en beheersbaar maakt.

Gelet op de vraagstelling aan de commissie beperkt de commissie zich tot toezicht in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid, dit wil zeggen toezicht door of vanwege de rijksoverheid. Zo wordt op toezicht door gemeenten in deze rapportage niet ingegaan (tenzij het betekenis heeft voor het rijkstoezicht).

Voorts wordt, gegeven de bestuurlijke invalshoek van de opdracht aan de commissie, niet ingegaan op strafrechtelijke handhaving, opsporing van strafbare

feiten of bestuursrechtelijke handhaving (zoals bijvoorbeeld een gedwongen bedrijfssluiting).

2.4 *Indeling van het rapport*

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en wordt de relatie tussen deze verantwoordelijkheid en toezicht gelegd.

In hoofdstuk 4 worden aspecten genoemd die een nadere analyse vergen ten einde te komen tot toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen.

In hoofdstuk 5 is een checklist opgenomen aan de hand waarvan toezichtsarrangementen systematisch kunnen worden beschreven en geanalyseerd.

In hoofdstuk 6 wordt op enkele bijzondere bestuurlijke verhoudingen (Europa, medeoverheden en toezicht op de private sector) ingegaan.

3 MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID, BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN EN TOEZICHT

3.1 Inleiding: de ministeriële verantwoordelijkheid als vertrekpunt

Het vertrekpunt voor de commissie is de ministeriële verantwoordelijkheid. In navolging van de commissie Scheltema - in Steekhoudend ministerschap⁴ - wordt in dit rapport onder ministeriële verantwoordelijkheid verstaan de verplichting van de minister om tegenover de Kamers rekenschap af te leggen ten aanzien van het onderwerp van beraadslaging. Deze verantwoordelijkheid is volledig voor het eigen handelen van de minister en voor het handelen van aan de minister ondergeschikten. Ten aanzien van het handelen van niet-ondergeschikten geldt de verantwoordingsplicht voor zover het orgaan (de minister) bevoegdheden heeft het handelen van deze personen rechtens te bepalen⁵.

Dit impliceert dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid per beleidsterrein verschillend kan zijn. Een en ander wordt primair bepaald door de wetgever. De wetgever belegt - bij de minister of juist een ander bestuursorgaan - de bevoegdheden binnen een bepaald beleidsterrein. Uit het bovenstaande volgt dat er zonder bevoegdheden geen verantwoordelijkheid kan zijn. Omgekeerd: indien wel bevoegdheden, dan ook verantwoordelijkheid. Deze verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over verschillende bestuursorganen (minister, territoriale en functionele overheden) wordt in dit rapport aangeduid met de term bestuurlijke verhoudingen.

3.2 De bestuurlijke verhoudingen dienen helder te zijn

3.2.1 Inleiding

In dit rapport wordt verstaan onder bestuurlijke verhoudingen: het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen. Met andere woorden: 'wie kan wie waarop wanneer aanspreken'. Deze bestuurlijke verhoudingen dienen expliciet gemaakt te worden ten behoeve van optimaal toezicht. Indien hierin overlappingsen zitten of witte vlekken (dubbele bevoegdheden of ontbreken van bevoegdheden) voorkomen,

⁴ Commissie Scheltema, Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, Kamerstukken II 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41

⁵ Motie Jurgens c.s., Kamerstukken II 1993-1994, 21 427, nr. 69

bestaat de kans dat het stelsel als geheel niet zal functioneren zoals het bedoeld is. Toezichtsarrangementen alleen kunnen deze weeffouten niet verhelpen. Immers het stelsel - in brede zin - moet bestuurlijk in orde zijn. Op basis daarvan kan betekenisvol gesproken worden over toezichtsarrangementen en de bestuurlijke verhoudingen rond deze arrangementen.

3.2.2 Dilemma's

Er doen zich in deze bestuurlijke sfeer dilemma's voor die compliceren en telkens opnieuw zullen dwingen tot een kritische bezinning op bestuurlijke verhoudingen.

De commissie wil bijvoorbeeld wijzen op relevante maatschappelijke ontwikkelingen die enerzijds aanleiding geven tot het relativeren van het gewicht van het politieke bedrijf en van de dominantie van het politieke domein, terwijl tegelijkertijd het besef groeit dat de legitimatie van politiek en overheid vragen om effectieve en zichtbare verantwoording en sturing (en dus tot eventueel noodzakelijke interventie op de zelfstandigheid en autonomie).

Daartegenover is er het gegeven dat - zeker bij politieke en maatschappelijk gevoelige thema's - de samenleving en zijn vertegenwoordigers de bestuurders zullen aanspreken, ongeacht de formele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid door de wetgever. Kortom in het politiek debat lijkt het er soms op dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid bijna onbeperkt is. Enerzijds omdat de bevoegdheden van de minister vaak verondersteld worden ruimer te zijn dan in werkelijkheid het geval is (de minister heeft toch immers allerlei niet-juridische mogelijkheden zoals in overleg treden enz., maar ook het initiëren van een wetswijziging). Anderzijds kan het parlement over alle onderwerpen die het wenst de minister uitnodigen voor een debat en met de minister van gedachten wisselen.

Tenslotte is er het dilemma dat bij bestuurlijke verhoudingen rond toezichtsarrangementen, deze arrangementen in de praktijk dicht op het veld staan - in enkele situaties worden toezichthouders eerder beschouwd als behorend tot het veld dan tot verbonden met de verantwoordelijke bewindspersoon - terwijl juist de kritische beoordeling van prestaties enige afstand vereist. Zo kan het voorkomen dat in de praktijk de positie van een raad van toezicht van een zelfstandig bestuursorgaan niet duidelijk is. Is deze raad een adviseur van het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan of een toezichthouder voor de minister?

Per saldo geldt dat bestuurlijke verhoudingen zich kenmerken door dilemma's die niet geheel en al oplosbaar zijn. Immers, de scheiding van beleid en uitvoering en van decentralisatie brengen altijd spanning richting de ministeriële verantwoordelijkheid met zich mee, er is sprake van een complexe en dynamische relatie. Wel is het doenlijk een zo groot mogelijke kenbaarheid en beheersbaarheid van dilemma's na te streven. En daartoe probeert de commissie in dit rapport enkele inzichten en overwegingen aan te reiken.

3.3 Toezicht in de context van de ministeriële verantwoordelijkheid en bestuurlijke verhoudingen

3.3.1 Trends en ontwikkelingen

In de beleidspraktijk - en dan vooral de praktijk van de afgelopen jaren - is een veelheid van toezichtsvormen ontstaan. De achtergrond daarvan wordt gevormd door de territoriale decentralisatie en de frequent toegepaste scheiding van beleid en uitvoering. Deze hebben geleid tot het toekennen van tal van taken en bevoegdheden aan andere overheden en tot het op afstand plaatsen van een groot aantal uitvoerende diensten.

Om in de aldus gaandeweg ontstane (complexe) bestuurlijke situatie de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen dragen, zijn in de loop van jaren tal van toezichtsarrangementen ingesteld. Deze hebben vooral tot doel de uitvoering van beleid te volgen en de naleving van wet - en regelgeving te bevorderen. Het op enige afstand zetten van de uitvoering van beleid, zonder de (politieke) verantwoordelijkheid voor het beleid uit het oog te verliezen, kan alleen plaatsvinden als adequate toezichtsarrangementen zijn geregeld en ingericht. Achtergrond van dit beleid is enerzijds het inzicht dat de overheid toch vooral niet alles zelf moet doen - en dat het soms beter door anderen kan worden gedaan - en anderzijds de wens om het bestuurlijke kernbegrip ministeriële verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te kunnen waarmaken.

De veelheid van toezicht gaat gepaard met grote differentiatie naar aard en karakter van de toezichtsarrangementen. Deze differentiatie houdt in belangrijke mate verband met de van elkaar verschillende intrinsieke eigenheden van de verschillende beleidsvelden. Elke sector heeft zijn eigen geschiedenis, zijn eigen cultuur, zijn eigen soort van relatie met de rijksoverheid. Deze eigenheden kleuren de actualiteit vanzelfsprekend sterk in en bepalen voor een belangrijk deel hoe sturings- en verantwoordingsrelaties zijn vorm gegeven of in de praktijk werken (de sturingsconcepten).

Tegen de differentie hoeft overigens ook niet zoveel bezwaar te bestaan. Zeker niet wanneer de differentiatie is gemotiveerd, en begrijpelijk/aannemelijk is gemaakt. Echter, daar wringt het, zo is de indruk: er is niet altijd sprake van dat in vergelijkbare situaties vergelijkbare regelingen worden getroffen. Het is niet zo dat steeds een helder en aannemelijke combinatie wordt beredeneerd. Daardoor kan het beeld ontstaan van een onoverzichtelijk geheel waarachter mogelijke risico's van toezichtstapeling, toezichtconcurrentie en strijdig toezicht schuilgaan.

De commissie wil hiermee aangeven dat uniformering van de toezichtsfunctie geen doel kan en mag zijn. Kern van de problematiek is: waar moet een toezichtsarrangement aan voldoen, opdat de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt. Dat is immers het centrale uitgangspunt van de commissie.

3.3.2 De betekenis van deze trends en ontwikkelingen voor de toezichtfunctie

Met het oog op de taakopdracht van de commissie is het van belang om bewust te zijn van het feit dat het politieke debat de laatste jaren lijkt te verbreden, met name de aandacht voor effectiviteit van beleid neemt in belang toe, zonder dat overigens de aandacht voor de keuze van beleidsinstrumenten (juridische, financiële en communicatie-instrumenten) e.d. vermindert. Met andere woorden de minister wordt op steeds meer aangesproken, namelijk zowel op het concretiseren van beleid als ook op de effecten en bijeffecten van beleid.

Deze veranderende kleuring van het politieke debat heeft betekenis voor de toezichtfunctie. Toezicht moet in toenemende mate, naast controle en handhaving, een informatiebron worden voor de minister. Op basis van deze informatie zal verantwoording afgelegd worden over het gevoerde beleid, maar ook over mogelijke (bij)effecten van nog te voeren beleid (input voor het beleidsproces). Daarmee komt toezicht centraler te staan in het beleidsproces: controleur handhaver van staand beleid, informant over uitgevoerd beleid en adviseur over nog te voeren beleid.

Toezicht zou daardoor niet alleen een instrument moeten zijn om op gestelde normen te controleren en deze normen te handhaven, maar ook om informatie te kunnen leveren over feiten, gebeurtenissen en trends waarop een minister wordt aangesproken. Daarmee wordt toezicht de brug tussen de beleidsbepaler en de beleidsuitvoerder. De beleidsbepaler krijgt inzicht in de effecten van beleid, de uitvoerder krijgt de mogelijkheid om deze effecten - via toezicht - in te brengen in het beleidsproces. Het toezicht moet dan ook worden gezien in de gehele relatie tussen sturing, uitvoering en verantwoording. Dit brengt met zich mee dat toezicht moet worden beschouwd als iets dynamisch. Steeds opnieuw moet de vraag zijn: wat wordt beoogd in een bepaalde situatie met het toezicht te bereiken en welke instrumenten zijn nodig om dat te realiseren.

Toezicht zal geëquipeerd moet zijn om deze taken te kunnen vervullen, zowel in formele zin (welke taken, bevoegdheden en instrumenten zijn nodig) als in materiële zin (welke inhoudelijke invulling van de toezichtfunctie is nodig om dat te doen wat noodzakelijk is om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen ondersteunen, men spreekt in dit kader ook wel over toezichtsbeleid). Het geheel van formele en materiële aspecten van toezicht wordt in dit rapport aangeduid met de term toezichtsarrangement.

In het volgende hoofdstuk worden de elementen genoemd die van belang zijn om toezichtsarrangementen zo in te richten - en er mee om te gaan - dat zij, gegeven heldere bestuurlijke verhoudingen van het stelsel als geheel, kritische factoren voor bewindspersonen kenbaar en beheersbaar kunnen maken.

4 PASSENDE TOEZICHTSARRANGEMENTEN

4.1 Inleiding

In het licht van de uitgangspunten die hiervoor zijn geformuleerd worden in dit hoofdstuk de door de commissie onderkende elementen van toezichtsarrangementen beschreven. Dit hoofdstuk concentreert uiteindelijk op een aantal eisen dat te stellen is aan het concrete toezichtsbeleid. Dit resulteert in een in de praktijk te hanteren checklist voor het toetsten of vormgeven van een toezichtsarrangement.

Met deze checklist wordt niet beoogd toezichtsarrangementen te uniformeren. Het is een hulpmiddel om kritische factoren rond een bepaald beleidsproces op te sporen en mogelijk in te bedden. Daarbij wordt ingegaan op motieven, functies, objecten en instrumenten van toezicht. Ook de positie van toezicht ten opzichte van het veld en de verantwoordelijke minister komt aan de orde. Tevens wordt ingegaan op sectoraal en algemeen toezicht. Daarnaast wordt ingegaan op het toezichtsbeleid, informatierelaties en omgangsvormen.

De commissie wil hierbij de kanttekening plaatsen dat in de beleidspraktijk meerdere functies, motieven enzovoorts beoogd kunnen worden bij het inrichten van het toezichtsarrangement. Met combinaties van elementen van toezicht (bijvoorbeeld meerdere functies) dient echter prudent om te worden gegaan. Bij een combinatie is het nog belangrijker om expliciet te maken waarom die combinatie noodzakelijk is.

4.2 Vier mogelijke situaties in beleidsterreinen

Het vertrekpunt van het onderhavige rapport is de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid kan volledig of beperkt zijn. Daarbij kan - gelet op de taak opdracht van de commissie - een viertal situaties worden onderscheiden:

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

De commissie constateert dat voor alle vier de gevallen geldt dat de bestuurlijke verhoudingen helder dienen te zijn. Goed toezicht is alleen mogelijk binnen heldere

bestuurlijke verhoudingen. Het oplossen van weeffouten in een bestuurlijk stelsel door middel van toezicht is zeer riskant. Bij het maken van beleid of wet- en regelgeving binnen een bepaalde beleidssector dient expliciet gemaakt te worden hoe de bestuurlijke verhoudingen zijn (welke bestuursorganen hebben welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden en waarom).

Als een minister volledig verantwoordelijk is voor de uitvoering en het toezicht, zijn de bestuurlijke verhoudingen in principe helder en kan de minister over alle aspecten van dit beleidsterrein ter verantwoording worden geroepen. Dit betekent niet dat toezicht geen probleem vormt, echter de minister beschikt over de bevoegdheden (binnen de departementale hiërarchie) om dit toezicht in te richten en te sturen. De keuze voor een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid zal beargumenteerd moeten worden.

Gegeven de vraagstelling concentreert dit rapport zich op de drie situaties (b, c en d) waarin een beperking is aangebracht in de ministeriële verantwoordelijkheid. Met andere woorden: de situatie waarin de minister niet beschikt over alle bevoegdheden die samenhangen met de departementale hiërarchie. De bestuurlijke verhoudingen dienen dan - in wet- en regelgeving - geëxpliciteerd te worden. Het eerste element voor het inrichten van toezichtsarrangementen is dan ook het maken van een beschrijving van de - gewenste - bestuurlijke verhoudingen in een bepaald beleidsterrein.

De commissie wijst er echter op dat situatie c (de minister is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering maar beperkt voor het toezicht) in de praktijk in die zuivere vorm eigenlijk niet voorkomt. De minister zal in een dergelijke situatie ook zelf zorg moeten dragen voor intern toezicht op de uitvoering door het departement (situatie a). Immers anders vindt de uitvoering de facto ongecontroleerd plaats, terwijl de minister volledig verantwoordelijk is voor die uitvoering. Deze variant is dan ook alleen opgenomen om een volledig beeld te geven van de - potentiële - mogelijkheden rond de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

4.3 Resultaten van het extern onderzoek naar toezicht

Zoals in de inleiding reeds is beschreven (paragraaf 2.2) heeft de commissie de uitkomsten van een, in opdracht van Binnenlandse Zaken, door Twijnstra Gudde Management Consultants in samenwerking met de Katholieke Universiteit Brabant uitgevoerd onderzoek naar de toezichtsfunctie van de rijksoverheid, bij haar werkzaamheden betrokken. Dit onderzoek heeft geen evaluerend of oordelend karakter, maar geeft inzicht in de bestaande toezichtsarrangementen bij de verschillende beleidssectoren.

Het onderzoek analyseert een 36-tal beleidssectoren op de toezichtsfunctie en heeft een negental beleidssectoren - mede aan de hand van interviews met betrokkenen - nader bekeken. Op de eerste plaats is opvallend dat overheidstoezicht een sterk controlerend karakter heeft en slechts in mindere mate signalerend of regulerend.

Op de tweede plaats spitsen de risico's zich toe op drie factoren: meningsverschillen over de missie, doelstellingen en prioriteitstelling tussen de minister en de toezichthouder, de bestuurlijke verhoudingen tussen minister en toezichthouder zijn niet helder en - daaraan gerelateerd - minister en toezichthouder beschikken over onvoldoende of verkeerde instrumenten jegens elkaar en jegens het veld waarop toezicht moet worden gehouden.

Voorts concluderen de onderzoekers dat, wil men komen tot toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen, een systematische aanpak noodzakelijk is. Het vertrekpunt volgens de onderzoekers is het motief om toezicht te houden. Dit gerelateerd aan de situatie in het beleidsterrein (wat beoogt de wetgever met de regeling te bereiken). Dit impliceert dat thans mogelijk te veel gekozen wordt voor controlerend toezicht terwijl eigenlijk beter gekozen zou kunnen worden voor bijvoorbeeld signalerend toezicht.

Op basis van de bevindingen van de onderzoekers is de commissie gekomen tot het benoemen van een aantal aspecten waar aandacht aan besteed moet worden bij het regelen en inrichten van toezichtsarrangementen. In de volgende paragrafen wordt nader op deze aspecten ingegaan. De aspecten worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit het extern onderzoek. Voorts wordt - ook op basis van uitkomsten van het extern onderzoek - een aantal risicovolle combinaties van aspecten van toezichtsarrangementen beschreven. Deze lijst is niet limitatief, maar poogt aan te geven dat het regelen en inrichten van toezichtsarrangementen op alle aspecten - ook in combinatie met elkaar - moet worden doordacht. Tenslotte wordt een checklist gegeven aan de hand waarvan gekomen kan worden tot toezichtsarrangementen die de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen ondersteunen en bestuurlijke risico's kenbaar en beheersbaar maken.

4.4 Aspecten van het toezichtsarrangement

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt, voortbordurend op de beschrijving van de bestuurlijke verhoudingen in een bepaald beleidsterrein, aangegeven welke aspecten van toezichtsarrangementen uitgewerkt en geregeld moeten worden om te komen tot passende toezichtsarrangementen, te weten motieven, functies, objecten, instrumenten en positie van het toezicht. Een systematische explicitering van deze elementen maakt een toezichtsarrangement doorzichtiger en bestuurlijk beter beheersbaar. Deze aspecten zijn ontleend aan en worden geïllustreerd met bevindingen uit het extern onderzoek.

Voor de volledigheid wijst de commissie erop dat voor een deel van deze aspecten reeds in beleidsdocumenten en wet- en regelgeving uitgangspunten en regels zijn vastgelegd (bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen). De bedoeling van de onderstaande opsomming is deze

uitgangspunten en regels te plaatsen in het kader van het vormgeven en beschrijven van toezichtsarrangementen.

4.4.2 Motieven van toezicht

De commissie onderscheidt de volgende zeven motieven (of een combinatie daarvan) voor toezicht: controle op regeltoepassing (bijvoorbeeld het College van Toezicht Sociale Verzekeringen), bewaken en bevorderen van marktwerking/mededinging (bijvoorbeeld de Nederlandse mededingingsautoriteit), bewaken van een juiste en doelmatige besteding van publieke gelden (bijvoorbeeld het rijkstoezicht op rechtsbijstandsverlening), sturen en beïnvloeden van ontwikkelingen door rijksoverheid (bijvoorbeeld volkshuisvesting), bewaken van kwaliteit (bijvoorbeeld toezicht op het hoger onderwijs), waarborgen van vertrouwen en stabiliteit (bijvoorbeeld de Verzekeringskamer) of vergaren van informatie en volgen van ontwikkelingen (bijvoorbeeld inspectie politie).

4.4.3 Functies van toezicht

Toezichthouders kunnen de volgende drie functies (of een combinatie daarvan) vervullen: een signalerende, corrigerende of regelende functie. Signalerend is toezicht als de toezichthouder uitsluitend de mogelijkheid heeft om verkregen informatie door de sturen naar het bevoegd gezag, dat vervolgens concrete maatregelen kan nemen (bijvoorbeeld het Centraal Fonds Volkshuisvesting). Bij corrigerend toezicht heeft de toezichthouder ook de mogelijkheid om aan de hand van bevindingen zelf maatregelen te treffen teneinde normconform gedrag te bewerkstelligen (bijvoorbeeld de Verzekeringskamer). Bij regelend toezicht heeft de toezichthouder de mogelijkheid om zelf normen te bepalen waaraan actoren in de beleidssector zich moeten houden (bijvoorbeeld OPTA). De commissie wijst erop dat deze laatste vorm van toezicht verstrekende bevoegdheden omvat (namelijk ook het stellen van regels). Met het toekennen van deze bevoegdheden dient prudent om te worden gegaan (zie ook Aanwijzing 124f).

4.4.4 Objecten van toezicht

Voorts is het zeker van belang om te bepalen wat de objecten van toezicht zijn. In principe kan het gaan om burgers, bedrijfsleven, medeoverheden en andere bestuursorganen. Ook dient daarbij expliciet gemaakt te worden wat aan toezicht onderhevig is (bijvoorbeeld het gebruik van een verkregen vergunning, de kwaliteit van een product, de rechtmatigheid van de besteding van publieke middelen enzovoorts). Met name bij toezicht op medeoverheden en andere bestuursorganen is het van belang de bestuurlijke verhoudingen helder te houden en toezichtsarrangementen te creëren die aansluiten op die verhoudingen.

4.4.5 Instrumenten van toezicht

Bepaald moet worden welke instrumenten de toezichthouder nodig heeft om zijn taak waar te kunnen maken. Uit de functie, het motief en het object van toezicht

vloeit voort welke instrumenten de toezichthouder nodig heeft. Daarbij moet naast controle-achteraf en inspecties ook gedacht worden aan het inzetten van kwaliteitszorg, of aan de intensivering van het gebruik van management-audits, sterkte/zwakte analyses, e.d. Met een dergelijk instrumentarium zou niet alleen eerder op het spoor kunnen worden gekomen van bestuurlijke knelpunten, maar vooral ook zou de bijstelling van beleid van de uitvoerende ermee gediend zijn.

4.4.6 Positie van toezicht

Tenslotte moet expliciet gemaakt worden hoe de toezichthouder gepositioneerd wordt ten opzichte van het veld waarop toezicht wordt gehouden en de verantwoordelijke bewindspersoon. De gekozen positionering dient gemotiveerd te worden. De commissie is van mening dat de positioneringsvraag beantwoord moet worden langs de lijnen van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, het rapport Verantwoord verzelfstandigen van de commissie Sint en het kabinetsstandpunt inzake inspecties. Indien er bij de vormgeving mogelijk sprake is van het ontstaan van sectorale toezichthouders naast een algemene toezichthouder dient het rapport Zicht op toezicht en het kabinetsstand daarop betrokken te worden. Daarnaast dient bij de invulling van de formele aspecten van toezichtsarrangementen voldaan te worden aan de formele eisen die gesteld zijn in wet- en regelgeving en beleid (zoals bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht).

4.5 *Het omgaan met een toezichtsarrangement: toezichtsbeleid*

4.5.1 Toezichtsbeleid: een minimumpakket

De sleutelrol van de toezichtsfunctie voor de invulling van het begrip van ministeriële verantwoordelijkheid - in de zin van sturing en verantwoording - dwingt tot een optimale regeling van de toezichtsarrangementen en vooral tot een uiterste inspanning die arrangementen ook in de praktijk te laten werken. Dit behelst niet alleen een formele, maar juist ook een beleidsmatige omgang met toezichtsarrangementen per geval/sector. Toezichtsbeleid moet voldoende richting en inhoud geven aan de feitelijke uitvoering van het toezicht.

Ook in het extern onderzoek wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van het toezichtsbeleid. Dit komt vooral tot uitdrukking in de bevinding dat een belangrijk risico schuilt in meningsverschillen tussen de minister en de toezichthouder over de missie, doelstellingen en prioriteitstelling. Juist bij deze elementen kan men niet volstaan met een formele regeling, deze vragen om een nadere - op de praktijk toegespitste - invulling. Daartoe dient naar de mening van de commissie toezichtsbeleid te worden geformuleerd en besproken te worden met de toezichthouder en het parlement.

Het formuleren en toepassen van concreet toezichtsbeleid is bij uitstek noodzakelijk om enerzijds voldoende informatie te verkrijgen om adequaat invulling te geven aan de toezichtsfunctie en anderzijds om te bevorderen dat kritische factoren in het

beleidsproces kenbaar en beheersbaar worden. Daarbij zijn naar de mening van de commissie de volgende elementen van belang: de inhoudelijke eisen aan het toezichtsbeleid en de zorg voor een optimale informatierelatie tussen veld, toezichthouder en verantwoordelijke bewindspersoon.

Alhoewel de functies van toezicht kunnen verschillen, kan wel een aantal minimumeisen aan de inhoud van (het specifieke) toezichtsbeleid worden gesteld. Waarop is het toezichtsbeleid gericht, wat wordt onderzocht, waar wordt op gelet en waarom (de prioriteitsvragen)? Hoe worden risico's geïnventariseerd en expliciet gemaakt? Hoe is de toezichtsfunctie ingebed in de beleidscyclus die het departement hanteert? Hoe is inhoud gegeven aan de relaties tussen toezicht en sturing en toezicht en verantwoording? Welke departementale sturingsfilosofie ligt achter de regeling van het toezicht? Is deze expliciet gemaakt en neergelegd in stukken die met de Kamer besproken zijn?

Daarnaast is het aan te raden voor een bepaald beleidsproces een risicoanalyse te plegen dat de verschillende aspecten van de bestuurlijke verhoudingen belicht. Naast een lijst met mogelijke gevaren waarop geanticipeerd kan worden, zal dit leiden tot een lijst met 'do's and don'ts'. Van een dergelijke risicoanalyse gaan pro-actieve effecten uit die een verbetering brengen in de huidige lijn waar sterk de nadruk valt op het achteraf vaststellen van wat niet goed is gegaan.

De toenemende aandacht die valt vast te stellen voor de effectiviteit van beleid vereist een meer en meer pro-actieve en consultatieve kleuring van moderne toezichtsinstrumenten die 'ter plekke' leereffecten kunnen opleveren (audits, sterkte/zwakte analyses). Deze zijn mogelijk van meer belang dan de traditionele vormen als schriftelijke verslaglegging en inspectie. Het verdient aanbeveling in de toelichting bij de instellingsregeling voor toezichthouders, per geval te formuleren hoe het toezichtsbeleid vorm krijgt.

Centraal uitgangspunt bij de formulering van toezichtsbeleid - met name gericht op de situaties van autonomie versus sturing - is de verheldering van de eventuele keuze voor afstand, bijvoorbeeld via externe verzelfstandiging. Expliciteer in dat geval de aanvaarding van minder gedetailleerde sturing; er is dan minder aanspreekbaarheid van de bestuurder. Het toezicht is dan geregeld op vooraf overeengekomen onderdelen die zich beperken tot hoofdlijnen van beleid. Kiest men daarentegen voor het behoud van aanzienlijke inhoudelijke sturing, aanvaard dan op afstand-plaatsing niet; de bestuurder blijft volledig aanspreekbaar. Het is deze fundamentele keuze die in de sturingsvisie moet worden uitgewerkt en die leidend dient te zijn bij de inrichting en positionering van het toezicht. Een slagje dieper gaat hier overigens de gedachte dat elke oplossing van het dilemma moet beginnen met het bevorderen van vertrouwen tussen minister en toezichthouder, in plaats van wantrouwen als basis voor deze (inter)bestuurlijke relatie. De leidraad is dus: vermijd de dubbelhartigheid van afstand en autonomie enerzijds en de aanwezigheid van sturing anderzijds, met toezicht als brug daartussen. Bovenmatige beklemtoning en toerusting van de toezichtsfunctie om hier een brug te slaan is niet gewenst. Het maakt de risico's voor de ministeriële verantwoordelijkheid onbeheersbaar. En ook

is van het allergrootste belang: geef in het politieke debat vroegtijdig aan de medewetgever aan waarop de sturing zich richt, hoe de toezichtsfunctie is ingevuld en hoever de verantwoordelijkheid gaat. Het gesprek kan daar dan over gaan; de schriftelijke vastlegging ervan is dan verder leidend.

De commissie beveelt aan om het toezichtsbeleid voor te leggen aan de Tweede Kamer en op deze wijze, voor dat de toezichthouder aan de slag gaat, een debat met de Kamer te entameren. Op deze wijze ontstaat duidelijkheid tussen minister en Kamer over de vraag of het toezicht zich voldoende richt op elementen in het beleidsproces waarop de Kamer de minister wil aanspreken. Daarbij gaat het met name om prioriteitstellingen en niet zozeer om methodes en dergelijke die door de toezichthouder worden gehanteerd. Deze gedachtewisseling met de Tweede Kamer laat uiteraard onverlet dat de Kamer op een later tijdstip de minister toch aan kan spreken op het gevoerde beleid.

4.5.2 Optimale informatierelaties

Belangrijk onderdeel van het toezichtsbeleid is de regeling van de informatievoorziening en de beantwoording van de vraag hoe daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Juist daar waar toezicht een brugfunctie vervult tussen de beleidsbepalers en de beleidsuitvoerders is het van belang zorg te dragen voor een informatierelatie die deze functie inhoud kan geven (zie ook paragraaf 3.3.2 van dit rapport).

Zo is een nauwkeurige bepaling van de hoeveelheid en de soort van informatie die nodig is om het toezicht goed te laten zijn belangrijker dan de hoeveelheid informatie die wordt vergaard. Het is in zekere zin de kunst om met zo weinig mogelijk informatie een zo scherp mogelijk beeld van de actuele situatie te krijgen. Hierover dienen glasheldere afspraken te zijn gemaakt (bijvoorbeeld in de vorm van een informatiestatuut).

De vraag van de informatievoorziening is des te relevanter omdat de verwachting is dat de versnelling, vereenvoudiging en koppeling van de informatievoorziening over de prestaties van uitvoerende diensten zullen leiden tot een intensivering van de informatierelatie tussen minister en toezichthouder en tegelijkertijd tot een vergroting van het politiek incidentalisme: immers gegevens vliegen heen en weer, de aandacht ervoor is kortademig en de informatie is breder toegankelijk dan voorheen.

Daarnaast is het zaak om de benodigde informatie op een tijdig moment te ontvangen. Nog voor formele rapportages die informatie bezorgen, zou reeds inzicht moeten bestaan in de aard van die informatie. Dit vereist een wijze van omgang tussen informatievragers en informatieverstrekker die open en tweezijdig is. Cruciaal is hoe een en ander in de praktijk geregeld: hoe zijn de omgangsvormen, is er sprake van protocollen, van informatiestatuten? Vraag is ook hoe de minister zich opstelt om zijn informatie tijdig te verkrijgen, of met andere woorden: hoe actief is men op het departementen bezig met het verkrijgen en analyseren van de toezichtsinformatie?

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de concentratie op hoofdlijnen van beleid de uitgesproken behoefte impliceert aan tijdige en scherpzinnige signalering van relevante ontwikkelingen. Los van de beleidspraktijk komen te staan is het resultaat van onvoldoende voeling met de actuele ontwikkelingen in het veld. Ontbreekt tijdige en adequate signalering, dan kan de verantwoordelijkheid van ministers voor beleid en wetgeving in de praktijk moeilijk worden waargemaakt en groeit het risico van politieke crises. Wil de ministeriële verantwoordelijkheid in praktijk kunnen worden gedragen en waargemaakt dan moeten de mogelijkheden bestaan om desgewenst te sturen en te beïnvloeden. Immers, afstand doen van taken en bevoegdheden brengt niet als vanzelf met zich mee dat afstand wordt gedaan van de verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van het beleid als zodanig. Integendeel, interventie in de beleidspraktijk is een optie die open moet zijn. Optreden bij dreigend falen in de uitvoering van beleid dekt de bestuurlijke risico's in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid in beginsel af.

Signalering kan niet in alle gevallen worden begrepen als monitoring en controle-achteraf. Een in deze zin passief begrip van signalering voldoet dus in beginsel niet. Signalering moet tijdig plaatsvinden en de informatievoorziening in de richting van de verantwoordelijke bewindspersoon moet goed zijn geregeld. In het verlengde hiervan zou door de verantwoordelijke minister met de Tweede Kamer gesproken kunnen worden over de uitgangspunten die gehanteerd worden voor het signaleren van trends en ontwikkelingen door de toezichthouder en over de activiteiten die de minister heeft verricht naar aanleiding van de gekregen signalen. Kortom toezichtsbeleid en informatierelaties dienen onderwerp te zijn van het politiek debat.

4.6 *Vermijd risicovolle combinaties*

De commissie wijst erop, mede op basis van het voornoemde externe onderzoek, dat bepaalde combinaties van elementen van toezichtsarrangementen en toezichtsbeleid, kunnen leiden tot bestuurlijke risico's. Als bijvoorbeeld de minister slechts beperkt verantwoordelijk is voor de uitvoering - de uitvoering geschiedt bijvoorbeeld door een zelfstandig bestuursorgaan - en volledig verantwoordelijk voor het toezicht op die uitvoering - bijvoorbeeld een departementale inspectie - kan er een onevenwichtigheid ontstaan. Met name als het toezicht betrekking heeft op het analyseren van en rapporteren over concrete incidenten. In een dergelijke situatie zijn de mogelijkheden van de minister jegens de op afstand geplaatste uitvoering beperkt tot hoofdlijnen of algemene aanwijzingen. De minister weet wel alles tot in detail, maar kan niet concreet optreden. Het toezicht zou dan veeleer signalerend moeten zijn op juist die hoofdlijnen en niet controlerend op de regeltoepassing in individuele gevallen of de uitvoering zou onder verantwoordelijkheid van de minister moeten plaatsvinden.

Een ander voorbeeld is de situatie waarbij de minister en de toezichthouder onvoldoende inspelen op veranderingen die zich voordoen op een bepaald beleidsterrein. Zo vraagt een beleidsterrein waar marktwerking wordt

geïntroduceerd om een ander toezichtsarrangement - en toezichtsbeleid - dan een beleidsterrein dat volledig overheidsgerogeld en -gefinancierd is (van een rechtmatigheidstoets op bestede publieke middelen naar een toets op eerlijke mededinging, van regelcontrole naar inzicht in (ongewenste) ontwikkelingen).

Ook kan het zijn dat toenemende Europese regelgeving leidt tot een andere invulling van het toezicht. Kon men bijvoorbeeld voorheen nog volstaan met repressief toezicht, door Europese regelgeving - en de daarmee samenhangende aansprakelijkheid van de Nederlandse staat - zou preventief toezicht verondersteld kunnen zijn.

Tenslotte wijst de commissie nog op de situatie waarbij de uitvoerder (op afstand van de minister) nadere regels kan stellen aan organisaties en een toezichthouder (op afstand van de minister) controlerend toezicht moet houden op die organisaties. Als in een dergelijke situatie de toezichthouder andere regels hanteert bij het beoordelen van die organisaties (bijvoorbeeld op grond van een algemene aanwijzing van de minister) dan de regels van het uitvoerder, kunnen er conflicten ontstaan. Een en ander kan opgelost worden door of de toezichthouder ook de bevoegdheid te geven de regels van de uitvoerder te toetsen, of de toezichthouder uitsluitend te belasten met - een vorm van - signalerend toezicht.

De hiervoor gegeven voorbeelden geven een illustratie van combinaties die in de praktijk tot problemen kunnen leiden. De commissie wil hiermee aangeven dat het maken van toezichtsarrangementen en toezichtsbeleid een doordacht geheel dient te zijn, waarbij juist ook combinaties van elementen uit de hierna beschreven checklist aandacht behoeven, omdat ze - mits helder geanalyseerd - risico's kunnen blootleggen en beheersbaar maken.

5 EEN CHECKLIST VOOR HET SYSTEMATISCH BESCHRIJVEN EN ANALYSEREN VAN TOEZICHTSARRANGEMENTEN

Uit de hiervoor beschreven analyse van de commissie kan een checklist worden gededilleerd. De checklist vormt een leidraad aan de hand waarvan bestaande of nieuwe toezichtsarrangementen beschreven en geanalyseerd kunnen worden. De checklist bestaat uit de volgende aandachtsgebieden:

1. De sturingsvisie en de bestuurlijke verhoudingen voor het betreffende beleidsterrein zijn helder en ondubbelzinnig. Voorts zijn ze vastgelegd in beleidsdocumenten en wet- en regelgeving (welke bestuursorganen spelen welke rol in het beleidsproces en welke bevoegdheden hebben deze bestuursorganen en meer in het bijzonder: waar is de minister voor verantwoordelijk en welke bevoegdheden heeft deze om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, wat is de grondslag voor de overdracht van bevoegdheden)
2. Er is bepaald welke bestuursorganen een toezichthoudende functie hebben (zijn er meerdere bestuursorganen belast met een toezichthoudende functie en hoe verhouden die zich tot elkaar)
3. Het motief van dit toezicht is:
 - a. controle op regeltoepassing en effecten van beleid
 - b. bewaken en bevorderen van marktwerking/mededinging,
 - c. bewaken van een juiste en doelmatige besteding van publieke gelden,
 - d. (bij)sturen en beïnvloeden van ontwikkelingen door rijksoverheid,
 - e. bewaken van kwaliteit, waarborgen van vertrouwen en stabiliteit
 - f. vergaren van informatie en volgen van ontwikkelingen
4. De functie van dit toezicht is:
 - a. signalerend
 - b. corrigerend
 - c. regulerend
5. Het object van dit toezicht is:
 - a. burgers/bedrijfsleven
 - b. medeoverheden
 - c. andere bestuursorganenen er wordt toezicht gehouden op (bijvoorbeeld rechtmatige besteding van publieke gelden of financiële solvabiliteit enzovoorts)
6. De methodes van toezicht zijn beschreven en bepaald of deze methodes preventief of repressief worden ingezet.

7. De geldende wet- en regelgeving en beleidskaders zijn toegepast bij de regeling van toezichtarrangement. Deze beleids- en wettelijke kaders zijn:
 - a. Europese regelgeving
 - b. de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen
 - c. het rapport “Verantwoord verzelfstandigen” van de commissie Sint
 - d. het kabinetsstandpunt inzake inspecties
 - e. het rapport “Zicht op toezicht” en het kabinetsstandpunt daarop
 - f. de Algemene wet bestuursrecht en andere wettelijke regelingen
8. Is er toezichtsbeleid:
 - a. dat is vastgelegd en besproken met het parlement
 - b. waarvan het formuleren is belegd in het departement en de naleving wordt gecontroleerd
 - c. waarbij er een risicoanalyse heeft plaatsgevonden en waarin wordt ingespeeld op de risico's
 - d. dat periodiek wordt geëvalueerd
9. Zijn de informatierelaties bepaald:
 - a. waartoe de informatiebehoefte van het verantwoordelijke departement is geanalyseerd
 - b. waarbij bepaald is aan wie welke informatie wordt geleverd en op welk moment
 - c. waarvoor een departementale eenheid is aangewezen die deze informatie ontvangt en verwerkt
 - d. waarbij afspraken zijn gemaakt over eisen waaraan de aan te leveren gegevens moeten voldoen, de financiering en dergelijke zijn vastgelegd
 - e. die periodiek worden geëvalueerd.

6 BIJZONDERE AANDACHTSPUNTEN

6.1 *Inleiding*

De commissie heeft geconstateerd dat de specifieke bestuurlijke verhoudingen, leiden tot aanvullende - ten opzichte van hoofdstuk 4 - vragen bij het inrichten van toezichtsarrangementen en het bepalen van het toezichtsbeleid. Te denken is aan de invloed van de Europese Unie op nationaal beleid en wet- en regelgeving, territoriale decentralisatie en toezicht op de private sector.

6.2 *Toezicht in Europees perspectief*

Bij het toetsen van bestaande of inrichten van nieuwe toezichtsarrangementen is het van belang te bepalen welke invloed uitgaat van de Europese Unie op zowel de vormgeving van het toezicht als op de inhoud van het toezicht. Nederland wordt namelijk in toenemende mate geconfronteerd met regelgeving uit “Europa”. Deze invloed zal naar de mening van de commissie nog groter worden. Op de naleving van deze Europese regelgeving zullen lidstaten zelf aangesproken worden. Dit brengt met zich mee dat bij het toetsen of vormgeven van toezichtsarrangementen expliciet ingegaan moet worden op eisen die vanuit Europa worden gesteld. Deze eisen kunnen zowel betrekking hebben op de vraag of toezicht van overheidswege noodzakelijk/wenselijk is of niet. En indien toezicht noodzakelijk/wenselijk is, zijn er eisen ten aanzien van de vormgeving en de reikwijdte van dat toezicht. Het voert in het kader van deze rapportage te ver om per beleidssector na te gaan welke eisen dit zijn. Wel beveelt de commissie aan om in interdepartementale samenwerking kennis op dit terrein te verwerven en te onderhouden.

6.3 *Toezicht op territoriaal bestuur*

Provincies en gemeenten vervullen hun publieke taken deels autonoom en deels in medebewind. De autonomie van provincies en gemeenten is daarin gelegen dat zij in beginsel onbeperkte regelende en besturende bevoegdheden hebben. De beperkingen liggen in: de grenzen van het eigen gebied en de grenzen van wat door hoger gezag en wetgever reeds is bepaald.

Bij autonome taken bepaalt het bestuursorgaan zelf welke bevoegdheden er zijn, hoe ze verdeeld zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij zijn geen andere bestuurslagen betrokken. Voor de verantwoording over de uitvoering van autonome taken geldt dat het bestuursorgaan die zelf gestalte moet geven. Essentieel is de verantwoording aan het eigen democratisch gelegitimeerde bestuursorgaan. In

beginsel is er geen ministeriële verantwoordelijkheid voor autonome taken van gemeenten en provincies. Toezicht daarop vanuit de centrale overheid is beperkt tot het spontane vernietigingsrecht van de Kroon (artikel 132, vierde lid, Grondwet en de Gemeentewet en de Provinciewet).

Bij medebewind verlenen provincies en gemeenten medewerking aan de uitvoering van een hogere regeling, wanneer deze dat vordert. De idee daarbij is dat lokale besturen binnen de algemene kaders van het Rijk invulling geven aan die algemene kaders. Bij medebewind zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden over meerdere bestuurslagen verdeeld. Elke bestuurslaag kan aangesproken worden op de aan haar toebedeelde verantwoordelijkheden en het gebruik van die bevoegdheden (vergelijk het kabinetsstandpunt inspecties). Dit vereist een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (de bestuurlijke verhoudingen). Binnen deze heldere bestuurlijke verhoudingen zal het toezicht door de centrale overheid gericht moeten zijn op de aspecten waarvoor de minister verantwoordelijk is. Door het democratisch gelegitimeerde karakter van medeoverheden zal overigens in een aantal gevallen verantwoording over de uitvoering plaatsvinden op het lokale niveau.

De commissie wijst erop dat er gevallen zijn waarin het bestuur de uitvoering van medebewindstaken niet zelf verricht, maar opdraagt aan een op afstand geplaatst orgaan. In die gevallen dient het toezicht, net als op het rijksniveau, adequaat te zijn geregeld en georganiseerd. Dat betekent naar het oordeel van de commissie dat de in dit rapport beschreven checklist een leidraad kan zijn bij het regelen en organiseren van het toezicht op lokaal niveau.

6.4 Toezicht op de private sector

6.4.1 Inleiding

De commissie wijst ten slotte op het toezicht op de private sector en wel in twee opzichten: toezicht op private ondernemingen in een - volkome - marktsituatie en de introductie van marktwerking in de publieke sector waardoor organisatie die voorheen uitsluitend in de publieke sector opereerden in een transitieproces komen.

6.4.2 Toezicht op private ondernemingen

Alvorens over te gaan tot toezicht op private ondernemingen moet de noodzaak daarvan expliciet gemaakt worden. Voorts moet gemotiveerd worden waarom toezicht op afstand van de minister moet plaatsvinden (toezicht door de minister valt buiten de scope van dit rapport). Ook moet volstrekt duidelijk zijn waarop dit toezicht betrekking heeft. Bijvoorbeeld op naleving/handhaving van wet- en regelgeving zoals de kwaliteit van producten, de arbeidsomstandigheden, de financiële solvabiliteit enzovoorts, of een eerlijke mededinging.

Bijzondere aandacht vraagt de commissie voor de informatierelatie tussen toezichthouder en de minister. Immers, veelal kan informatie verstrekt worden die van vitaal belang is voor het bedrijf en niet openbaar mag worden. In de beschrijving van het toezichtsarrangement en de wijze waarop de minister daarmee omgaat, dient expliciet aandacht te worden besteed aan het verstrekken van en omgaan met vitale bedrijfsinformatie.

6.4.3 Transitieprocessen

In een aantal beleidssectoren is thans een transitieproces gaande van overheidsmonopolie naar - volledige - mededingingen. In het MDW-rapport “Zicht op toezicht” wordt hierop uitgebreid ingegaan. De commissie acht het echter wenselijk om in het onderhavige rapport kort hierop in te gaan. Transitieprocessen brengen, naast het vormgeven van toezicht en de afstemming tussen toezichthouders, ook gevolgen mee voor het inrichten van en omgaan met toezichtsarrangementen. Liggt bij toezichtsarrangementen voor de publieke sector de nadruk op de rechtmatige besteding van publieke middelen, bij een transitieproces verschuift het zwaartepunt naar een goed verloop van dit proces om uiteindelijk een eerlijke mededinging te bewerkstelligen en mogelijk het overdragen van de toezichthoudende taak aan de Nma (in overeenstemming met het rapport “Zicht op toezicht”). Met name de fase tussen het toezicht op de overheidsmonopolie en de uiteindelijke - volledige - mededinging, vergt de nodige aandacht van de toezichthouder en het verantwoordelijke departement. Een dergelijke fase vereist een open communicatie tussen beide organisaties en instrumenten die het transitieproces kunnen volgen en beïnvloeden. De commissie beveelt aan om, voordat een dergelijk transitieproces wordt ingegaan, expliciet te maken hoe het toezichtsarrangement wordt geëquipeerd om gedurende het proces kritische factoren kenbaar en beheersbaar te houden. Deze zullen gegeven het proces afwijken van het arrangement dat “traditioneel” gebruikt werd in de betreffende beleidssector. Overigens wijst de commissie er op dat aandacht voor toezichtsarrangementen niet beperkt mag blijven tot de transitieperiode, maar ook daarna van belang blijft.

BIJLAGE I

1.1 Kabinetsstandpunt inspecties

Een actueel overzicht van op de toezichtsfunctie gerichte activiteiten kan in het verband van dit rapport beginnen met de Commissie Franssen. Deze bijzondere kamercommissie Vraagpunten Decentralisatie presenteerde op 15 juni 1993 zijn eindrapport "Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven". De Tweede Kamer onderschreef het rapport en ten aanzien van het onderdeel dat de inspectiefunctie betrof scherpte de kamer - via aanvaarding van de motie-Koetje - de aanbevelingen nog wat aan: de motie bepleitte een versobering van het aantal door de rijksoverheid uit te voeren inspectietaken, deels door privatisering, decentralisatie of verzelfstandiging, deels door bundeling. Deze uitzuivering van de inspectiefunctie is door het kabinet vertaald in per departement uit te voeren bundeling en reorganisatie. Het kabinet heeft daarbij een set uitgangspunten gegeven voor de interbestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken ten aanzien van de inspectiefunctie. Centrale gedachte is dat de bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en vaststelling van beleid en regelgeving op een bepaald terrein ook bevoegd behoort te zijn inzake kaderstellende, toezichthoudende en evaluerende functies die in het verlengde daarvan liggen. Is een minister verantwoordelijk voor beleid en regelgeving dan dienen ook de overige genoemde functies onder diens verantwoordelijkheid te worden aangestuurd. Ten aanzien van het niveau van de rijksoverheid wordt voorts een functiescheiding bepleit waar het gaat om ontwikkeling, uitvoering en toezicht; met name de heroriëntatie op de positie van het toezicht werd noodzakelijk geacht. Ook onderstreept het kabinet dat de handhaving van normering ten gevolge van regelgeving en beleid essentieel is voor de effectiviteit en legitimiteit van het overheidsoptreden. Daarbij werd ook het belang van monitoring onderstreept, als mogelijkheid om lering te trekken uit de beleidspraktijk voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van beleid.

1.2 Griffioen en Pennekamp

Een tweede belangrijke lijn wordt getrokken in het rapport van de commissie-Griffioen van november 1996. In navolging van de commissie-Griffioen en in reactie het rapport van de MDW-werkgroep die werd belast met de uitwerking van de aanbevelingen (de commissie Pennekamp), onderschrijft het kabinet de vaststelling dat de controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen in specifieke uitkeringsregelingen leiden tot omvangrijke informatiestromen tussen het rijk en de gemeenten/provincies. Daarmee ontstaan aanzienlijke bestuurslasten voor deze bestuurslagen. Het kabinet bepleit daarentegen een verlaging van deze bestuurslast,

zonder aantasting overigens van beleidsmatige doelstellingen en daarbij passende ministeriële verantwoordelijkheid. Ten behoeve daarvan werd het zaak geacht de financiële verantwoording te vereenvoudigen. Tevens werd gezocht naar alternatieven voor traditionele vormen van toezicht (zoals visitatie). Griffioen vertrekt vanuit een gezamenlijk belang van rijk en gemeenten bij een vereenvoudiging van de inspectie- en toezichtsfunctie met betrekking tot de specifieke uitkeringen.

1.3 Doorlichting zelfstandige bestuursorganen

Een derde beleidslijn wordt gevormd door de - naar aanleiding van een kritisch Rekenkameronderzoek over de ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandige bestuursorganen van maart 1995 - door BiZa en Financiën uitgevoerde doorlichting van zelfstandige bestuursorganen die in maart 1997 door het kabinet aan de Tweede Kamer is aangeboden. In deze doorlichting, is een hoofdstuk opgenomen over toezichthoudende zelfstandige bestuursorganen. De hoofdlijn van het betoog was dat de regelingen rond toezichthoudende zelfstandige bestuursorganen grote overeenkomsten vertonen en dat er voldoende interventie en beïnvloedingsmogelijkheden voor de ministers in de regelingen zijn opgenomen. Tegelijkertijd wordt onder meer op twee belangrijke risicofactoren gewezen. Enerzijds is dat de tegenstelling tussen autonomie en sturing en anderzijds is dat het sectorbelang versus het publiek algemeen belang. Om die reden wordt bepleit dat de verhouding tussen minister, toezichthouder en het veld nauwkeurig worden geregeld. De bevoegdheden die worden toegekend moeten in de pas zijn met de mate waarin de minister zelf sturing wil kunnen geven. Hoe sterker die wens is hoe sterker het signalerend of monitorend karakter van de toezichthouder is. Per geval moet een goede balans worden gevonden tussen het sturingsbelang van de minister en de bewegingsvrijheid van de toezichthouder. Bij de aanbidding van de doorlichtingsrapportage aan de kamer heeft het kabinet overigens toegezegd dat de departementen jaarlijks zullen rapporteren over de verbeteringsmaatregelen voor de positionering van zelfstandige bestuursorganen en de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. En ook is aangekondigd dat in het jaar 2000 een kabinetsrapportage wordt opgesteld over de naar aanleiding van de doorlichting ondernomen vervolgvactiteiten. Tenslotte is toegezegd dat BiZa er voor zal zorgen dat een periodiek te actualiseren gegevensbestand van zelfstandige bestuursorganen zal worden opgezet.

1.4 De Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen

Even rijksbreed gericht als de doorlichtingsrapportage zijn de Aanwijzingen van de minister-president voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen van september 1996. De Aanwijzingen vormen een kader voor de vormgeving van de verzelfstandiging van overheidstaken. Deze Aanwijzingen hebben betrekking op de nieuw op te richten zelfstandige bestuursorganen; zij bevatten bepalingen over het

toezicht op verzelfstandigde diensten, ter waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook bevatten zij een regeling van de informatievoorziening aan de minister en een regeling van bevoegdheden van interventie. Dit zijn globale regelingen, waarbij veel wordt overgelaten aan de specifieke instellingsregelingen en -wetten van zelfstandige bestuursorganen. Met name de financiële verantwoording krijgt aandacht. De Aanwijzingen zullen overigens op een geven moment voor een deel overbodig worden gemaakt door de opstelling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze is in voorbereiding. Naar verwachting worden de Aanwijzingen waar het de bepalingen over het toezicht betreft in de Kaderwet overgenomen.

1.5 Het rapport “Zicht op toezicht”

Voorts is het MDW-rapport “Zicht op toezicht” en het kabinetsstandpunt daarop, verschenen (TK 1997-1998, 24036, nr. 73). De aanleiding voor dit rapport was tweeledig:

1. de op handen zijnde wijziging van het mededingingsregime. Per 1 januari 1998 is de Mededingingswet van kracht geworden, waardoor het misbruikstelsel is vervangen door een verbodstelsel. De uitvoering van de wet is opgedragen aan de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma).
2. het proces van liberalisering dat in een aantal nutssectoren gaande is, of zich aandient. In deze sectoren dient vorm te worden gegeven aan het toezicht op het zich ontwikkelende marktproces.

In het rapport wordt een afwegingskader gepresenteerd dat kan worden gebruikt bij besluiten over de inrichting en uitvoering van het toezicht op marktordening en mededinging. Zij heeft zich met name gericht op de volgende vragen: is sectoraal toezicht nodig? hoe wordt het toezicht georganiseerd? hoe moet de verhouding tussen de toezichthouders worden vormgegeven? welke rechtsgang dient te worden gevolgd? hoe is de verhouding tussen minister(s) en toezichthouders?

Op de eerste plaats wordt geconcludeerd dat terughoudendheid dient te worden betracht met het instellen van sector-specifieke mededingingsregels. Als het gewenste resultaat kan worden bewerkstelligd via het algemene mededingingsregime, zijn sector-specifieke regels niet nodig. Wanneer echter de ontwikkeling naar een grotere marktwerking juist is ingezet, er nog maar enkele aanbieders zijn en de toetreding niet vrij is, kan er aanleiding bestaan tot sector-specifieke regels. Zo kan het in een overgangssituatie van overheidsmonopolie naar volledige mededinging de voorkeur verdienen, naast toezicht op grond van de Mededingingswet, een tijdelijk toezicht te baseren op sector-specifieke regels. Als het hanteren van sector-specifieke regels onontkoombaar is, dient overlap met het algemene mededingingsregime zoveel mogelijk te worden vermeden. De verhouding tussen de sector-specifieke regels en algemene regels dient zo nauwkeurig mogelijk te worden vastgesteld. Deze regels dienen regelmatig geëvalueerd te worden. Het kabinet denkt aan een evaluatietermijn die verband houdt met het tempo en de

stappen waarin het liberaliseringsproces zich voltrekt. Gemiddeld genomen zal het gaan om termijnen van drie jaren.

Is tot het formuleren van sectorale mededingingsregels besloten, dan komt de vraag op tafel hoe het toezicht moet worden georganiseerd. Verschillende criteria spelen hierbij een rol: beleidsmatige, economische, bestuurlijke en juridische criteria, criteria in verband met de verantwoordelijkheid van de Minister alsmede criteria in verband met de koppeling tussen inspectie en toezicht.

De weging van deze criteria leidt tot een keuze uit de volgende modaliteiten:

1. een eigenstandig sectorspecifiek toezicht (deze modaliteit kan aan de orde zijn indien sectorale mededingingsregels onlosmakelijk verbonden zijn met andere regels, indien sectorale regels tot gevolg hebben dat het mededingingsregime voor een bepaald aspect niet werkt of indien tijdelijk een verhoogde staat van toezicht nodig is in verband met de overgang naar een "gewone" marktsituatie),
2. toezicht door een kamer bij de Nma (deze kamer-modaliteit is denkbaar indien het op basis van sectorale regels noodzakelijke mededingingstoezicht zeer specialistische kennis en kunde vereist, indien een duidelijke eenheid in het sector-specifieke toezicht nodig is en indien de relatie met het algemene mededingingstoezicht een gegeven is. Voor een sector die zich ontwikkelt in de richting van een normale marktsituatie biedt de kamer het voordeel later zonder veel organisatorische complicaties over te kunnen gaan op het algemene mededingingstoezicht door de Nma) of
3. de Nma als sector-specifieke toezichthouder (deze modaliteit ligt meer voor de hand naarmate de gewenste marktsituatie meer in de richting van een "normale" markt verschuift. Indien geen reden bestaat voor eigenstandig sector-specifiek toezicht of voor een "kamer" als sector-specifieke toezichthouder kan het sector-specifiek toezicht ondergebracht worden bij de Nma).

Voorts wordt geconstateerd dat als een eigenstandige sector-specifieke toezichthouder of een kamer bij de Nma belast wordt met het toezicht op sectorale mededingingsregels, de bestuurlijke verhoudingen tussen deze toezichthouder/kamer en de Nma zorgvuldig moeten worden vastgesteld. Voorkomen moet worden dat het sectorspecifieke toezicht niet in de pas loopt met het algemene mededingingsbeleid. Een adequate informatie-uitwisseling is noodzakelijk voor een goede onderlinge samenwerking en komt een goede werking van de ordenings- en mededingingswetgeving ten goede. In het rapport worden twee, in zwaarte verschillende, vereisten ten aanzien van de onderlinge verhouding tussen de toezichthouders onderscheiden: afstemming en overeenstemming. Indien het afstemmingsvereiste geldt, wordt de Nma betrokken bij het besluit van de sectorale toezichthouder, maar er hoeft formeel geen overeenstemming te worden bereikt. Afstemming garandeert niet dat geen conflicterende beslissingen worden genomen.

Het overeenstemmingsvereiste gaat een stap verder. Indien dit vereiste geldt, moet over besluiten van een sectorale toezichthouder overeenstemming bestaan met de

Nma. Het overeenstemmingsvereiste mag slechts gelden indien met afstemming alléén de uniforme interpretatie van mededingingsbegrippen niet is veiliggesteld.

Indien op een bepaald terrein geen risico bestaat dat meningsverschillen tussen toezichthouders over de uitleg van mededingingsrelevante begrippen zullen ontstaan, zal slechts het afstemmingsvereiste hoeven te worden gesteld. Indien dat risico wèl bestaat, zal het overeenstemmingsvereiste gelden.

Het kabinet geeft de voorkeur aan de volgende werkwijze rond het verkrijgen van overeenstemming over mededingingsbegrippen:

in eerste instantie door middel van algemene afspraken tussen de sectorale toezichthouder en de Nma. Als op basis hiervan de sectorale toezichthouder geen uitspraak kan doen in een concreet geval, zal zij alsnog overeenstemming moeten bereiken met de Nma. Zij zullen hierover overleg moeten voeren. Als door middel van dit overleg overeenstemming wordt bereikt, kan de sectorale toezichthouder zijn besluitvormingsproces afronden en worden de algemene afspraken aan de hand van dit concrete geval aangepast.

Indien onverhoopt geen overeenstemming kan worden bereikt over de invulling van mededingingsbegrippen bij individuele besluiten, dienen de beide toezichthouders (of één van hen) zich te wenden tot de betrokken ministers. De ministers geven gezamenlijk een algemene regel voor de toepassing van het betreffende mededingingsbegrip in de betrokken sector, die als bindende interpretatie van de begrippen geldt. Op basis van deze algemene regel worden individuele gevallen beoordeeld, waaronder het geval dat de aanleiding vormde voor de regel.

Voorts wordt geconcludeerd dat de relatie tussen Minister en toezichthouder primair op het niveau van de wetgever moet worden geregeld. Bij de vormgeving van deze relatie moet rekening worden gehouden met de aansprakelijkheid van de Nederlandse staat voor de toepassing van het Europese recht. Indien toezichthouders Europese regels overtreden, is de Nederlandse staat aansprakelijk, ook indien de toezichthouders zijn verzelfstandigd. Het is daarom gewenst te waarborgen dat toezichthouders zich houden aan de Europese regels.

Als gekozen wordt voor een externe verzelfstandiging van het toezicht (toezicht door een zelfstandig bestuursorgaan) dient de betrokken minister de mogelijkheid te hebben om in het uiterste geval het zelfstandig bestuursorgaan uit te kunnen nodigen een bepaald onderzoek te verrichten. Uiteraard zal in de praktijk, alvorens een minister deze stap zal zetten, bestuurlijk overleg tussen het zbo en de Minister plaatsvinden. Het kabinet onderkent daarbij dat een dergelijke uitnodiging de grens raakt van wat in de onderlinge verhouding tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan passend is. Vast staat dat de beïnvloeding door de Minister zich niet kan uitstrekken tot de wijze, de inhoud en de uitkomst van het onderzoek dat door het zbo wordt verricht. Het zelfstandige karakter van het betreffende bestuursorgaan brengt met zich mee dat met het hanteren van deze bevoegdheid door de Minister grote terughoudendheid geboden is en nooit kan gaan om

beïnvloeding van de wijze, inhoud en uitkomst van het onderzoek, maar slechts om het bereiken dat er onderzoek wordt verricht.

Tenslotte wordt het wenselijk geacht dat - gelet op de gewenste afstand tussen beleid en toezicht en de politieke aanspreekbaarheid van de Minister - beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte te worden gesteld van de bemoeienissen van de Minister met de toezichthouder.,

1.6 Het rapport “Toezicht op uitvoering publieke taken” van de Algemene Rekenkamer

Inmiddels is er het rapport “Toezicht op uitvoering publieke taken” van de Algemene Rekenkamer verschenen (TK 1997-1998, 25 956 nr. 1). Daarin heeft de Rekenkamer de door haar gepubliceerde rapporten onderworpen aan een systematische analyse, met als resultaat:

- een samenhangend beoordelingskader voor toezicht, door middel van de synthese van de op de verschillende onderdelen van het toezicht toegepaste normen en deelnormen;
- een beeld van de aard en de context van de in de onderzoeken aangetroffen tekortkomingen.

Op de eerste plaats wil de Rekenkamer met betrokkenen nader ingaan op de door haar wenselijk geachte normen. Deze zijn: wil sprake zijn van een goed toezichtsproduct, dan mogen geen in de toezichtketen geen elementen ontbreken en zullen verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk geregeld moeten zijn en tevens zullen de verschillende elementen (sturing, verantwoording en bijsturing) in de toezichtsketen goed op elkaar moeten zijn afgestemd. Voorts constateert de Rekenkamer dat dit in de praktijk niet altijd het geval is en dat daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid niet in voldoende mate waargemaakt kan worden. Ook blijkt dat niet alleen de uitvoering van het toezicht vaak te wensen overlaat, maar dat er ook verschillen van opvatting bestaan over elementaire zaken als de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid, het product en de functie van toezicht. In deze rapportage zal hierop uitgebreid ingegaan worden.

1.7 Departementale en interdepartementale activiteiten

Zien we dus op interdepartementaal, rijksbreed overleg tal van inspanningen, ook in sectorale zin is het beeld niet bepaald statisch. In de zogeheten ‘grote röntgenfoto’ wordt onder auspiciën van Financiën een inventarisatie uitgevoerd van samenhangen en verschillen tussen het toezicht op particuliere verzekeraars, pensioen- en spaarfondsen, sociale zekerheid en zorgverzekeraars. Op grond van de inventarisatie wordt stroomlijning van de regelingen bezien. Ook onder auspiciën van Financiën wordt daarnaast in de ‘kleine röntgenfoto’ de inhoud en organisatie van het toezicht op de financieel-economische sectoren (De Nederlandsche Bank, de Verzekeringskamer, de Stichting Toezicht Effectenverkeer) in kaart gebracht.

Tenslotte zijn er nog de ontwikkelingen ten aanzien van een integrale toezichtsfilosofie op een aantal departementen te noemen, bijvoorbeeld door Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.