

Vreemde ogen

Naar een andere kijk op toezichtarrangementen

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	10
1.1 “Meedoen”	10
1.2 Aanleiding en plaatsbepaling	11
1.3 Doelgroep	11
1.4 Probleemstelling	12
1.5 Begripsafbakening	12
1.5.1 Toezicht	12
1.5.2 Regels	13
1.5.3 Ander toezichtarrangement	13
1.5.4 Overlaten	14
1.5.5 Vreemde ogen	15
1.5.6 Publiek belang	16
1.6 Aanpak	17
1.7 Leeswijzer	18
2. Andere toezichtarrangementen - een afwegingskader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Publiek belang	19
2.2.1 De benadering van de WRR	19
2.2.2 Nadere uitwerking van het begrip publiek belang	20
2.2.3 Relevantie voor dit rapport	20
2.3 Afwegingen per stap in de toezichtketen	21
2.4 Stap 1 – Normstelling	22
2.4.1 Normstelling overlaten aan burgers	23
2.4.2 Normstelling overlaten aan bedrijven	24
2.5 Stap 2 – Informatieverzameling	25
2.5.1 Informatieverzameling overlaten aan burgers	26
2.5.2 Informatieverzameling overlaten aan bedrijven	27
2.6 Stap 3 – Oordeelsvorming	28
2.6.1 Oordeelsvorming overlaten aan burgers	28
2.6.2 Oordeelsvorming overlaten aan bedrijven	29
2.7 Stap 4 – Intervenieren	29
2.7.1 Interventies overlaten aan burgers	30
2.7.2 Interventies overlaten aan bedrijven	30

2.8	Stappenschema	31
2.9	Toezichtarrangementen met verantwoordelijkheid voor burgers / bedrijven	33
2.9.1	Verantwoordelijkheid voor burgers / bedrijven bij iedere stap	33
2.9.2	Informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies door burgers / bedrijven	35
2.9.3	Informatieverzameling door burgers / bedrijven	37
2.9.4	Oordeelsvorming en interventies door burgers / bedrijven	37
2.9.5	Interventies door burgers / bedrijven	38
2.10	Conclusies	38
3.	Toepassing van het afwegingskader op vier casus	41
3.1	Inleiding	41
3.2	Korte beschrijving van de vier casus	41
3.2.1	Kinderopvang	41
3.2.2	Funderend onderwijs	43
3.2.3	Ketenbenadering afvalstromen	45
3.2.4	Raden van toezicht in de BVE-sector	47
3.3	Ervaringen met het doorlopen van het afwegingskader	49
3.3.1	Publiek belang	49
3.3.2	Normstelling	49
3.3.3	Informatieverzameling	50
3.3.4	Oordeelsvorming en interveniëren	52
3.3.5	De laatste stap – van analyse naar concrete aanbevelingen	52
3.4	Conclusies	53
4.	Conclusies en aanbevelingen	55
5.	Achtergrondliteratuur	61
6.	Samenstelling werkgroep	65
7.	Geraadpleegde deskundigen	66

Bijlage A Uitwerking Casus

Bijlage B Overzichten

Managementsamenvatting

Toezichtvraagstukken bijzonder actueel

Toezichtvraagstukken staan al enkele jaren in het brandpunt van de belangstelling. Denk maar aan de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de perikelen rond mogelijke fraude in de Bouw- en HBO-sector. Recenter zijn discussies naar aanleiding van de ingestorte balkons in Maastricht en ontplofte gasleidingen in Den Haag en Rotterdam.

Tijd voor reflectie

Kenmerkend voor bovenstaande voorbeelden is de algemene teneur vlak na de ramp of het incident: kost wat kost moet worden voorkomen dat het nog een keer voorkomt. De media zitten er bovenop, de Tweede Kamer vraagt om actie en de betrokken bewindspersonen kondigen al snel maatregelen aan. Vaak gaat het dan om meer regels of een grotere rol voor de inspectie. De vraag wiens verantwoordelijkheid het eigenlijk is om het probleem op te lossen en hoe je dat het beste zou kunnen doen, raakt al snel ondergesneeuwd in de discussie. Dit terwijl helder afgebakende verantwoordelijkheden voor burgers en bedrijven bij het toezicht in de praktijk bijzonder goed werken en inspecties nadrukkelijk nadenken over hun positionering in de samenleving. Ook in het Hoofdlijnenakkoord staat de rolverdeling tussen overheid en burgers centraal. Het is dus tijd voor reflectie.

Achtergrond en doelgroep

Dit rapport beoogt beleidsmakers die zich bezighouden met toezichtvraagstukken hierbij te helpen en te stimuleren om over alternatieven na te denken. Zij vormen dan ook de primaire doelgroep van dit rapport. Het rapport is geschreven in het kader van de B4-operatie (Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf).¹

Op zoek naar andere toezichtarrangementen

In het rapport gaan we op zoek naar andere toezichtarrangementen. Daarbij doelen we op alternatieven voor de klassieke vorm van toezicht door de overheid; met meer verantwoordelijkheid voor burgers of bedrijven dus. Daarom is de titel van ons rapport vreemde ogen. Ogen van burgers en bedrijven die andere bedrijven of organisaties controleren, zijn vaak dwingender dan die van de overheid. We spreken over toezichtarrangementen, omdat toezicht geen op zichzelf staande activiteit is. Toezicht is onderdeel, vaak sluitstuk, van een proces van normstelling, besturing, interne 'checks en balances' enzovoorts. De manier waarop toezicht wordt ingericht, hangt samen met de andere onderdelen van dit proces. Daarom kijken we naar alle fases waarin vreemde ogen ingezet kunnen worden: normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en

¹ Zie de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 28 755, nr. 1)

eventueel interveniëren naar aanleiding daarvan. Twee vragen staan centraal in dit rapport:

- Wanneer is inzet van andere toezichtarrangementen zinvol?
- Hoe kunnen we andere toezichtarrangementen op een aantal terreinen inzetten?

Met het antwoord op de eerste vraag geven we een handvat om systematisch over andere toezichtarrangementen na te denken. Het antwoord op de tweede vraag biedt een vertaalslag naar de praktijk.

Wanneer andere toezichtarrangementen?

Voor het antwoord op deze vraag hebben we een afwegingskader ontwikkeld. Het kader geeft voor alle fasen criteria die helpen de mogelijkheden voor het inschakelen van burgers en / of bedrijven in kaart te brengen. We hebben ons niet beperkt tot de theorie. Daarom hebben we het kader toegepast op vier aansprekende terreinen (kinderopvang, funderend onderwijs, afval en beroepsonderwijs). De lessen die we daaruit hebben getrokken, geven we bij iedere stap weer. Toepassing van het kader beslaat vier stappen.

1. Baken het publiek belang af en identificeer wie bij de borging daarvan een rol kan spelen.

Bij de eerste stap wordt bepaald welk publiek belang aan de orde is en welke actoren daarbij een rol spelen. Pas als bekend is *wat* het belang is dat je wilt borgen, kan worden bepaald *hoe* je dat het beste kunt doen en welke actoren daarbij ingeschakeld kunnen worden. Uit de toepassing van het afwegingskader op een aantal casus blijkt dat de afbakening van het publiek belang vaak te impliciet gebeurt. Gevolg daarvan is dat iedereen iets anders onder het publiek belang verstaat. Dat maakt het bijzonder lastig om uiteindelijk af te kunnen wegen of een bepaald arrangement al dan niet tot betere borging van het publiek belang leidt.

2. Toets de mogelijkheid en wenselijkheid van de inzet van vreemde ogen in het toezichttraject.

Bij stap 2 wordt eerst getoetst of het mogelijk is vreemde ogen bij de verschillende stappen uit de toezichtketen te benutten. Noodzakelijke voorwaarden zijn dat burgers of bedrijven ertoe in staat zijn (voldoende kennis, informatie beschikbaar), dat ze er voldoende belang bij hebben (in relatie tot andere belangen) en dat hun belang strookt met het publieke belang. Vervolgens staat de vraag centraal of het ook wenselijk is verantwoordelijkheden aan vreemde ogen over te dragen. Voordelen hiervan (bijvoorbeeld betere naleving van gestelde regels, minder werk voor de inspectie) moeten dan worden afgewogen tegen de nadelen (bijvoorbeeld grotere lasten voor burgers of bedrijven). Bij deze stap speelt nadrukkelijk het gevaar dat teveel vanuit de status quo wordt geredeneerd. Als burgers ergens nu niet toe in staat zijn, betekent dat nog niet dat ze het überhaupt niet kunnen; kennis is bij te brengen, informatie is toegankelijk te

krijgen. Iets vergelijkbaars geldt ten aanzien van hun belangen; ook die zijn te creëren, bijvoorbeeld door financiële prikkels. Bovendien, als de overheid alles naar zich toetrekt hebben burgers er weinig belang bij zich er ook mee te bemoeien.

3. Formuleer een aantal opties voor de invulling van het toezichtarrangement.

Op basis van stap 2 kun je, door te wegen in hoeverre aan de criteria voor het overdragen van verantwoordelijkheden is voldaan, een aantal verschillende opties in beeld brengen die het toezichtarrangement vormgeven. Dat gebeurt expliciet in stap 3. Bij stap 3 hebben we gemerkt dat het handig kan zijn om eerst de meest vergaande variant in beeld te brengen en van daaruit terug te redeneren naar meer voor de hand liggende arrangementen. Verder bleek al snel dat opties naar voren komen waarbij inschakeling van burgers of bedrijven louter aanvullend op het bestaande arrangement is. Opmerkelijk is dan gepast, want het gevaar dat alleen extra lasten ontstaan is groot. Bovendien is van een *ander* toezichtarrangement geen sprake. Verantwoordelijkheid wordt immers niet echt overgedragen.

4. Kies het toezichtarrangement dat het publiek belang het meest effectief en efficiënt borgt.

In stap 4 wordt op basis van een weging van deze arrangementen een keuze gemaakt. Criterium voor de uiteindelijke keuze is dat het publiek belang zo effectief en efficiënt mogelijk wordt geborgd. Toepassing van het kader op een aantal casus leert dat stap 4 een zeer lastige stap is. In de praktijk vindt terugkoppeling naar de mate waarin het publiek belang effectiever of efficiënter wordt geborgd al snel wat ‘losjes’ plaats. Dat is begrijpelijk, maar niet verstandig. Andere toezichtarrangementen zijn een middel, geen doel.

Meerwaarde afwegingskader

We pretenderen niet dat uit deze benaderingswijze per definitie een objectief juist besluit over de inrichting van het toezicht voortvloeit. Ons afwegingskader is geen beslisboom die dwingend tot een bepaalde, voor iedere gebruiker gelijke uitkomst leidt. De vragen zijn namelijk slechts te beantwoorden op basis van beoordeling van mogelijkheden, toekomstverwachtingen, risico-inschattingen en waardering van belangen. Dit zijn aspecten die naar hun aard in hoge mate subjectief zijn. De meerwaarde van het kader in dat subjectieve proces is volgens ons dat het:

- dwingt vragen te beantwoorden waar in de praktijk nog al eens bewust of onbewust aan voorbij gegaan wordt;
- leidt tot explicitering van keuzes en het afleggen van verantwoording daarover en die keuzes daarom vatbaar voor nadere discussie maakt;
- het denken over alternatieven voor de gangbare vormen van toezicht stimuleert.

Om deze meerwaarde te realiseren, is het wel belangrijk de verschillende stappen in combinatie met elkaar te bezien. Uiteindelijk gaat het immers niet om de best mogelijk invulling van de verdeling van verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld normstelling of informatieverzameling afzonderlijk, maar om een optimaal arrangement voor de gehele keten. Bovendien is het afwegingskader niet volstrekt beleidsneutraal. In het kader ligt namelijk een voorkeur besloten voor het maximaal inschakelen van ‘vreemde ogen’ in iedere fase van het toezichttraject. Die voorkeur komt tot uitdrukking in de structurering van de vragen: bij positieve beantwoording van een vraag over de mogelijkheid en wenselijkheid van het inschakelen van ‘vreemde ogen’ in een fase van het toezichttraject, wordt er in beginsel geen vrijheid gelaten om voor een traditioneler toezichtvariant te kiezen.

Hoe verder?

In de praktijk zien we te vaak de klassieke reflex dat de overheid taken en verantwoordelijkheden op het vlak van toezicht naar zich toetrekt of toebedeeld krijgt. Dit rapport laat zien dat het in veel gevallen mogelijk is burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheden te geven bij het toezicht. Vaak is dit ook gewenst; inzet van vreemde ogen kan tot effectievere en efficiëntere borging van het publiek belang leiden. Zo krijgt toezicht door vreemde ogen vaak een minder belastend karakter, een grotere legitimiteit en stimuleert het de creativiteit van burgers om zelf invulling te geven aan hun rol in de maatschappij. Bovendien kunnen traditionele toezichtarrangementen de verwachtingen die daarover leven lang niet altijd waarmaken. Door omstandigheden als capaciteitsgebrek, onwetendheid, andere belangen etcetera kan de praktijk van het toezicht wezenlijk verschillen van de theorie.

Natuurlijk moet wel aan een aantal noodzakelijke voorwaarden zijn voldaan en moet dogmatisch denken over andere toezichtarrangementen worden voorkomen. Ons afwegingskader helpt daarbij. Wij pleiten dus enerzijds voor een echte omslag in het denken waarbij vreemde ogen veel nadrukkelijker bij de beleidsvorming rond toezichtkwesities worden betrokken. Anderzijds willen we voorkomen dat een nieuw dogma ontstaat. Alleen als invoering van een ander toezichtarrangement daadwerkelijk iets oplevert, is het zinvol.

Om dit gedachtegoed in te bedden, doen we de volgende aanbevelingen:

- Gebruik het afwegingskader bij het opstellen en toetsen van een nieuwe regeling.
- Neem meer vormen van zelfregulering mee in de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- Gebruik het afwegingskader bij evaluaties.
- Gebruik de aanbevelingen uit het rapport bij het programma Andere Overheid.
- Voeg aan de Checklist Toezicht toe dat moet worden afgewogen in hoeverre het toezicht kan worden overgelaten aan partijen buiten de overheid.

- Betrek het gedachtegoed uit dit rapport bij de reactie op de motie Heemskerk waarin een integrale visie op het functioneren van markten gevraagd wordt.
- Betrek het gedachtegoed van dit rapport bij het doorlichten van de toezichtarrangementen op het gebied van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat

Deze lichten we in hoofdstuk 4 uitgebreid toe.

Waar andere toezichtarrangementen inzetten?

We hebben vier sectoren onder de loep genomen. In deze sectoren is de tendens dat vreemde ogen steeds meer verantwoordelijkheid krijgen. De aanbevelingen voor de sectoren geven we onderstaand weer.

Kinderopvang

We bevelen aan om te werken naar een situatie waarin de rol van de overheid in de normering van en het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang minimaal is. Ouders kunnen in de toekomst de rol van “vreemde ogen” ten opzichte van de branche vervullen. De overheidsinterventie moet zich richten op ondersteuning van deze rol van de ouders.

Funderend onderwijs

We bevelen aan ouders al in 2004 meer verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming over proces- en leerlinggerelateerde aspecten in het funderend onderwijs te geven. Verder adviseren we in 2005 drie pilots met een doorlooptijd van 4 jaar te starten. De eerste pilot richt zich op steeds gotere wordende verantwoordelijkheden voor ouders binnen een school waar die betrokkenheid sowieso al groot is. Bij de tweede pilot wordt gezien in hoeverre de betrokkenheid van ouders bij een school te vergroten is. In de derde pilot staan onderlinge visitaties door scholen centraal. Bij al deze trajecten wordt het toezicht door de onderwijsinspectie in eerste instantie gehandhaafd. Naarmate ouders een grotere rol vervullen, kan de inspectie geleidelijk als toezichthouder terugtreden.

Afvalmarkt

De werkgroep beveelt aan dat het ministerie van VROM, maar met name ook het bedrijfsleven zelf (de afvalsector) de praktische werkbaarheid van de verschillende varianten nader onderzoekt. Het is wenselijk dat daar in 2004 werk van wordt gemaakt, zodat eventuele nieuwe voorstellen en varianten aan kunnen sluiten bij het VROM-project Herijking regelgeving. In dit programma wordt de VROM-regelgeving gesaneerd en vereenvoudigd. Het programma loopt tot uiterlijk 2008 door. De werkgroep beveelt verder aan dat het ministerie van VROM het initiatief neemt voor een pilot in een nader te bepalen provincie om de meest vergaande variant 2 in de praktijk te beproeven. In een convenant moet worden afgesproken dat de overheid haar controles beperkt tot de “end of pipe”. Voorwaarde is dat de branche een adequate vorm van ketenhandhaving organiseert.

Beroeps- en Volwasseneneducatie

De werkgroep beveelt aan om in de Wet educatie en beroepsonderwijs te bepalen dat bij overdracht van bestuurstaken aan een centrale directie of een college van bestuur wordt voorzien in intern toezicht en dat dit toezicht bij volledige overdracht van bestuurstaken geschiedt in de vorm van een raad van toezicht. Het ministerie van OCW bereidt een wetsvoorstel met die strekking voor.

Andere sectoren

In principe is de benaderingswijze uit dit rapport geschikt voor alle sectoren waar sprake is van overheidstoezicht. Bovengenoemde sectoren zijn zeker niet de enige sectoren waar invoering van verschillende vormen van ander toezicht kan leiden tot betere borging van het publieke belang. Verschillende kenmerken en signalen kunnen een aanwijzing vormen voor het gebrekkig functioneren van het huidig toezicht en/of mogelijke winst door andere inrichting ervan. Klachten over onvoldoende invloed van de afnemers van een product of dienst, hoge belasting van het toezicht, onnodig belemmerende regelgeving en ondeskundigheid van toezichthouders duiden erop dat het toezicht onvoldoende functioneert. Als nieuwe krachten ontstaan in het veld (mondiger burgers, budgetten die rechtstreeks naar burgers gaan in plaats van naar aanbieders) of er duidelijke afhankelijkheden tussen aanbieders of tussen aanbieder en klant bestaan die onvoldoende worden benut, dan is het vaak zinvol een toezichtarrangement te overwegen waarbij grotere verantwoordelijkheden naar burgers of bedrijven verschuiven. Ook externe factoren als taakoverhevelingen, bezuinigingen en reorganisaties zijn vaak een goed moment om het bestaande toezichtarrangement te heroverwegen. Hetzelfde geldt voor situaties waarin er grote verschillen bestaan in de organisatie van het toezicht in Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen, in het bijzonder op het gebied van EG-regelgeving.

In dit licht adviseert de werkgroep om in ieder geval de volgende onderwerpen nader te bezien:

- Bodembescherming
- Regelgeving met betrekking tot geluidhinder
- Arbeidsomstandigheden
- Voedselkwaliteitseisen
- Bouwbesluit
- Governance binnen ziekenhuizen, thuiszorginstellingen, woningcorporaties en universiteiten
- Toezicht door het rijk op mede-overheden en door provincies op gemeenten

In hoofdstuk 4 geven we uitgebreider aan waarom we adviseren in ieder geval met deze terreinen concreet aan de slag te gaan.

1. Inleiding

1.1 “Meedoen”

Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer.

Bovenstaande tekst is een passage uit het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, dat als titel heeft meegekregen: “Meedoen, meer werk, minder regels”.² In deze passage worden twee problemen aan de kaak gesteld:

- De overheid stelt te veel regels en laat te weinig aan de mensen zelf over.
- De mensen verwachten te veel van een ander of van de overheid en nemen te weinig zelf verantwoordelijkheid.

Het gaat hier mogelijk om een vicieuze cirkel. Omdat burgers geen verantwoordelijkheid nemen, trekt de overheid die verantwoordelijkheid naar zich toe; omdat de overheid de verantwoordelijkheid op zich genomen heeft, voelen burgers geen verantwoordelijkheid meer.

Deze situatie doet zich vooral voor in politiek en publicitair gevoelige situaties, zoals naar aanleiding van een ramp. Er treedt dan een klassieke reflex op: burgers keren zich naar de overheid die onvoldoende regels heeft gesteld of onvoldoende toezicht heeft gehouden. De overheid gaat als reactie daarop meer regels stellen en meer toezicht houden. Vragen als ‘is het überhaupt een verantwoordelijkheid van de overheid om het probleem aan te pakken?’, ‘is het wel effectief en efficiënt dat de overheid dit op zich neemt?’ en ‘is het wel in het belang van de burgers of bedrijven dat de overheid het naar zich toetrekt?’ raken dan ondergesneeuwd.

Natuurlijk is de overheid verantwoordelijk voor een acceptabel niveau van veiligheid en kwaliteit van de samenleving. Als we echter proberen deze verantwoordelijkheid in te vullen door een zodanige dichtheid van regels en toezicht, dat het uitgesloten zou moeten zijn dat er incidenten plaats vinden, dan vragen we het onmogelijke van de overheid. Bovendien is het niet in het belang van burgers en bedrijven dit van de overheid te vragen. Zo heeft toezicht vaak een minder belastend karakter, een grotere legitimiteit en stimuleert het de creativiteit van burgers meer om zelf invulling te geven aan

² “Meedoen, meer werk, minder regels: hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66”, 16 mei 2003, te vinden op www.minaz.nl.

maatschappelijke ontplooiing naarmate meer wordt overgelaten aan zelfsturing door de maatschappij zelf. Bovendien kunnen traditionele toezichtarrangementen de verwachtingen die daarover leven lang niet altijd waarmaken. Door omstandigheden als capaciteitsgebrek, onwetendheid en afwijkende belangen kan de praktijk van het toezicht wezenlijk verschillen van de theorie.

1.2 Aanleiding en plaatsbepaling

De werkgroep “Andere toezichtarrangementen” is ingesteld in het kader van de B4-operatie (Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf).³ De taakopdracht van de werkgroep bestond in hoofdzaak uit twee elementen. Enerzijds moest de werkgroep een kader scheppen voor de juridische positionering en bestuurlijke toepassing van alternatieve instrumenten. Anderzijds was het de opdracht om voor een aantal aansprekende economische en bestuurlijke sectoren voorstellen te doen over de gevallen waarin en de wijze waarop aldaar toezichtinstrumenten tot stand gebracht zouden kunnen worden die een beroep op de gebruikelijke overheidssanctionering verminderen. De B4-operatie als geheel is inmiddels opgeheven en deels opgevolgd door het project modernisering overheid. Dit heeft echter geen invloed gehad op de doelstelling en werkwijze van de werkgroep.

Toezichtvraagstukken staan al geruime tijd bijzonder in de belangstelling. In bijlage B van dit rapport is een overzicht van de lopende en afgeronde trajecten over dit onderwerp opgenomen. Ook in dit rapport staat toezicht centraal. De nadruk ligt op het verkennen van de scheidslijn tussen wat de overheid kan en moet doen en wat aan burgers en bedrijven kan en moet worden overgelaten. Met andere woorden: waar stopt de verantwoordelijkheid van de overheid en waar begint die van betrokkenen? Maar ook: waar geeft de overheid burgers en bedrijven de kans hun eigen belangen te behartigen? Bij het beantwoorden van deze vragen hebben we dankbaar gebruik gemaakt van al het werk dat al is verricht. De meerwaarde van dit project is vooral gelegen in de praktische inslag. De werkgroep heeft een afwegingskader ontwikkeld dat helpt om in concrete gevallen gestructureerd te analyseren of het mogelijk en wenselijk is om meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven te leggen. Met behulp van dit afwegingskader hebben we vier cases doorlopen. Dit heeft tot een aantal concrete aanbevelingen ten aanzien van de organisatie van het toezicht in die sectoren geleid.

1.3 Doelgroep

Dit rapport is primair gericht op beleidsmakers die zich bezighouden met toezichtvraagstukken. Vanuit deze optiek is het rapport ook geschreven. Het

³ Zie de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken, vergaderjaar 2002-2003, 28755, nr. 1)

gedachtegoed van dit rapport kan echter ook nuttig zijn voor discussies in andere geledingen.

1.4 Probleemstelling

In het verlengde hiervan heeft de werkgroep de volgende probleemstelling gekozen:

- Onder welke omstandigheden kan bij het *toezicht* op de naleving van *regels* gebruik worden gemaakt van *andere toezichtarrangementen*, waarbij het toezicht wordt *overgelaten* aan *vreemde ogen*?
- Als die omstandigheden zich voordoen: hoe kan het toezicht zodanig worden ingericht dat het *publieke belang* dat aan de regels ten grondslag ligt effectiever / efficiënter wordt geborgd?

1.5 Begripsafbakening

In de probleemstelling komt een aantal begrippen voor die vragen om een nadere invulling en afbakening. Deze begrippen lichten we onderstaand toe.

1.5.1 Toezicht

De werkgroep sluit zich aan bij de definitie die de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) hanteert⁴:

*‘Toezicht is het verzamelen van de 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 in terveniëren’.*⁵

In deze definitie is een reeks van acties te onderscheiden:

1. Er worden eisen gesteld waaraan een handeling of zaak dient te voldoen.
2. Er wordt informatie verzameld om te kunnen vaststellen of deze eisen worden nageleefd.
3. Op grond van de verzamelde informatie wordt een oordeel gevormd.
4. Eventueel wordt geïntervenieerd.

⁴ Deze definitie is ontwikkeld door de Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken* (Kamerstukken II 1997/98, 2596 nr. 1); zo ook de Commissie Holtslag in het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* en het MDW-rapport *Het toezicht de maat nemen*.

⁵ In deze definitie maakt handhaving dus onderdeel uit van toezicht. De Raad voor het Openbaar Bestuur ziet toezicht juist als een onderdeel van handhaving en omschrijft handhaving als het “door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende voorschriften worden nageleefd” (Raad voor het Openbaar Bestuur, *Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handavingsstructuur*, Den Haag, 1998, p. 15).

1.5.2 Regels

Het begrip “regels” moet ruim geïnterpreteerd worden. Niet de naleving van de letterlijk gegeven wettelijke regel is uitgangspunt, maar de norm of het belang dat aan de regel ten grondslag ligt. Het hoeft daarbij dus niet te gaan om regels die de overheid stelt. Ook burgers en bedrijven kunnen onderling regels opleggen, bijvoorbeeld in contracten of in certificeringsregelingen.

1.5.3 Ander toezichtarrangement

“Ander toezichtarrangement” moet hier worden verstaan als: een alternatief voor toezicht door de overheid, in de breedste zin van het woord. Daarbij gaat het om alle acties in de toezichtketen, zoals die in paragraaf 1.4.1 zijn genoemd. Niet de overheid, maar een “ander” onderneemt een actie of combinatie van acties uit deze keten. Zelfregulering door de branche, bijvoorbeeld met behulp van certificering, is een mogelijke invulling van een ander arrangement. Ook gebruikmaking van ‘burgerogen’ door het openen van een kliklijn of het publiceren van kwaliteitsmetingen zodat burgers zelf de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding kan kiezen zijn hiervan voorbeelden. In box 1.1 zijn twee concrete voorbeelden beschreven.

Box 1.1 Voorbeelden van andere toezichtarrangementen in de praktijk

Public schools in Chicago

Direct betrokkenen zien in schoolbestuur toe op prestaties ...

De verschillen in schoolvoorzieningen tussen rijke wijken en achterstandgebieden in Chicago waren lange tijd groot. Dit leidde tot grote problemen. Daarom is in 1988 een systeem ingevoerd waarbij elke school een Local School Council (LSC) kreeg. LSC's worden elke twee jaar gekozen. Ze bestaan uit zes ouders, twee ‘community members’, twee leraren en het hoofd van de school. In de LSC's van ‘high schools’ heeft ook een leerling zitting, die echter geen stemrecht heeft. Betrokkenen die geen lid zijn van de LSC kunnen in maandelijkse vergaderingen invloed uitoefenen. De LSC's hebben aanzienlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zoals aanname en ontslag van schoolhoofden, de toekenning van budgetten en de ontwikkeling en implementatie van ‘School Improvement Plans’ waarbij lesprogramma, staf en infrastructurele aspecten aan bod komen.

... en deze prestaties worden vervolgens openbaar gemaakt

Scholen en dus de LSC's zijn aansprakelijk voor de onderwijsresultaten. Deze resultaten worden bijgehouden, vergeleken en openbaar gemaakt. De centrale Chicago Board of Education (CBE) ziet hierop toe en kan zonodig ingrijpen door extra toezicht op het management, aanvullende maatregelen en / of sancties. De CBE ondersteunt verder de LSC's via trainingen en door kandidaten en kiezers te mobiliseren bij de LSC-

verkiezingen. Door de instelling van LSC's is er een vorm van toezicht in het bestuur van de scholen "ingebakken". Betrokkenen bepalen zelf mede wat er op een school gebeurt. Hierdoor berust er een automatische controle op het beleid van de school, waardoor overheidscontroles beperkt kunnen worden. Een systematische vergelijking van de resultaten van het nieuwe systeem met andere schoolsystemen heeft nog niet plaatsgevonden. Wel zijn de testprestaties op de scholen in Chicago vooruit gegaan sinds invoering van het nieuwe stelsel en participeren er meer ouders uit achterstandgroepen dan in vergelijkbare besturen.⁶

Burger jaarverslag

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur moet de burgemeester elk jaar een burgerjaarverslag uitbrengen. Hierin rapporteert hij in elk geval over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het gebied van burgerparticipatie. Ook onderwerpen als referendum en burgerinitiatief kunnen, voor zover ze in een gemeente van toepassing zijn, aan bod komen. Met dit document doet de burgemeester verslag van de wijze waarop hij het afgelopen jaar zijn zorgplichten voor de kwaliteit van procedures met betrekking tot de relatie burger-bestuur heeft ingevuld. Hiermee wordt direct verantwoording afgelegd over deze relatie.

Bij mede-overheden kan door het zichtbaar en openbaar maken van resultaten de democratische controle binnen de overheidslaag zelf versterkt worden. Dit kan de behoefte aan toezicht door een andere overheidslaag beperken. Handhaving van regels kan door verstandig gebruik te maken van dergelijke sturingsmechanismen effectiever (betere naleving van regels door bedrijven en instellingen) en efficiënter (bij zelfde handhavningsniveau minder handhavingskosten) worden.

1.5.4 Overlaten

Een belangrijk onderdeel van de probleemstelling ligt besloten in het woord overlaten. Er is pas sprake van een ander toezichtarrangement als verantwoordelijkheid daadwerkelijk wordt overgedragen van de overheid naar de betrokken burgers en bedrijven / instellingen. Het is geen vereiste dat de overheid het onderwerp volledig loslaat. Wel dient de overheid nauwkeurig aan te geven welke verantwoordelijkheid ze voor zichzelf behoudt en welke verantwoordelijkheid ze overlaat aan de betrokkenen. De overheid houdt alleen nog toezicht op hetgeen ze haar eigen verantwoordelijkheid acht. In principe is dat het minimaal noodzakelijke om het publieke belang te borgen.

Dit klinkt vanzelfsprekend, maar is het niet. Het is niet moeilijk om arrangementen te bedenken waarin burgers en bedrijven de ruimte krijgen om hun kennis, inzicht, belangen

⁶ Fung, A., & E.O. Wright, (2001). 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance.' In: *Politics and Society*. Vol. 29, No. 1.

en betrokkenheid te doen gelden. De vervolgvraag: ‘en wat doen wij, als overheid dan niet meer?’ is aanmerkelijk moeilijker te beantwoorden. Het risico is groot dat uiteindelijk een arrangement wordt gemaakt dat voor veel betrokkenen meer in plaats van minder werk en rompslomp oplevert en dat onduidelijker wordt wie waarvoor verantwoordelijk is. Het is dus zaak om bij het nadenken over alternatieven consequent in het achterhoofd te houden dat het moet gaan om een *ander* toezichtarrangement.

1.5.5 Vreemde ogen

Met “vreemde ogen”, de titel van het project, doelen we op de ogen van partijen buiten de overheid, die bereid en in staat zijn om andere partijen te dwingen tot het naleven van regels. Dit “toezien” heeft verschillende gedaanten.

Marktwerking. Soms is marktwerking zonder verdere overheidsbemoeienis voldoende; als klanten constateren dat ze bij een bepaalde producent geen waar voor hun geld krijgen, dan kiezen ze een andere.

Toezicht. In andere gevallen is er toezicht. Een persoon of orgaan is in de positie gebracht om toezicht te houden op een andere partij of een ander orgaan. Denk hierbij aan raden van commissarissen in het bedrijfsleven en raden van toezicht bij instanties in de publieke sfeer. Bovendien zijn er arrangementen waarin de vreemde ogen in een “horizontale” positie toezicht houden. Hierbij gaat het om bedrijven of instellingen die op elkaar toezien of direct belanghebbenden die over informatie beschikken waarmee zij kunnen beoordelen of een bedrijf of instelling naar behoren presteert.

Verantwoording. In horizontale arrangementen zal in veel gevallen niet zozeer toezicht aan de orde zijn, maar het afleggen van verantwoording door de presterende partij aan de belanghebbenden. Ook op andere manieren kan verantwoording een plaats in het arrangement hebben, bijvoorbeeld doordat de toezichthouder verantwoording aflegt over de manier waarop hij toezicht heeft gehouden. Verantwoording is geen toezicht, maar geeft de vreemde ogen wel hun plaats in een stelsel van checks and balances. Toezicht kan daardoor overbodig of marginaal worden.

We werken het onderscheid tussen deze vormen in dit rapport niet uit. Het zijn allemaal manieren om vreemde ogen in te zetten. Als alternatief voor overheidstoezicht komen al deze vormen, al dan niet in combinatie, in aanmerking. Dat hangt af van de concrete casus waarvoor je een arrangement zoekt. Box 1.2 geeft twee concrete voorbeelden van mogelijke arrangementen.

Box 1.2 Voorbeelden van vreemde ogen in de praktijk

Milieuovertreders Limburg op zwarte lijst

De provincie Limburg zet bedrijven die milieuregels overtreden op een openbare zwarte lijst op internet.⁷ Limburg rekent op een afschrikwekkend effect op bedrijven die het niet zo nauw nemen met milieuregels. Ook geeft de provincie burgers zo veel mogelijk informatie over de stand van zaken bij bepaalde onderzoeken en over de opgelegde sancties. Dit gebeurt door het uitbrengen van persberichten. Men gaat er daarbij van uit dat bedrijven bang zijn om een slechte naam te krijgen, zowel richting andere bedrijven als richting mogelijke consumenten. Burgers en bedrijven kunnen immers “stemmen met de voeten”: weglopen bij een bepaald bedrijf dat de normen overtreedt. Hiermee nemen deze burgers en bedrijven in feite een deel van de handhaving op zich. Een systematische evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden. Wel zijn de eerste ervaringen met de openbare zwarte lijsten positief.

Stapperspanel in Eindhoven

In 2002 nam Koninklijke Horeca Nederland het initiatief voor de instelling van een stapperspanel in Eindhoven. Het gaat om een groep horecabezoekers die minimaal twee keer per jaar de horecaondernemingen controleert op brandveiligheid. Zij werken met een checklist met een aantal cruciale punten: toegankelijkheid van de nooduitgang, bereikbaarheid van de brandblusapparatuur etc. Het idee achter dit initiatief is dat brandweer en gemeente vaak als “lastig” worden ervaren, terwijl de panelleden bekenden zijn voor de ondernemers. Sanctiemogelijkheden zijn er niet; die zijn voorbehouden aan brandweer en gemeente, die dan ook hun inspecties blijven uitvoeren. Het doel van de bezoeken is vooral de ondernemers bewust te maken van brandveiligheid. Bijkomend voordeel is dat deze bewustwording ook plaatsvindt bij de panelleden zelf. De ervaringen van de panels zijn positief: er wordt door bijna alle horecaondernemingen medewerking verleend en geconstateerde gebreken worden meestal direct opgelost.

1.5.6 Publiek belang

De overheid moet zo scherp mogelijk afbakenen wat het belang is dat zij met het hele arrangement van regels en toezicht wil borgen. We menen dat dit gelegen is in het publiek belang. We zijn ons ervan bewust dat de benoeming van publiek belang een politieke keuze is, die in de tijd kan en zal variëren. Niettemin is een zekere objectivering volgens ons mogelijk en nuttig. Beantwoording van de vraag of van een publiek belang

⁷ Ander voorbeeld is de gemeente Enschede. In Enschede werd naar aanleiding van de vuurwerkramp de site www.milieukaart.nl ontwikkeld. Via deze site konden burgers informatie verkrijgen over bedrijven in hun leefomgeving. Naast basisgegevens van bedrijven stond op de site informatie over vergunningen. De site bestond tot begin 2002. Momenteel wordt door het RIVM gewerkt aan de website Register Risicovolle situatie Gevaarlijke Stoffen.

sprake is, en zo ja, wat dit belang dan is, is de eerste stap in de verkenning van andere toezichtarrangementen. Om die reden gaan we hier in het volgende hoofdstuk nader op in.

1.6 Aanpak

De werkgroep is begonnen met een inventarisatie van bestaande toezichtarrangementen per ministerie. Zonder dat duidelijk is hoe het toezicht nu georganiseerd is, is het immers lastig om te zoeken naar andere toezichtarrangementen. Binnen de verschillende ministeries is nagegaan wie waarop toezicht houdt en waarom dit gebeurt. Dit overzicht is terug te vinden in bijlage B. We pretenderen niet dat dit overzicht volledig is. Geheel in lijn met de strekking van dit project stond eigen verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de informatie door de betrokken departementen centraal.

Tijdens vergaderingen is in de verkenningsfase ook nadrukkelijk ruimte gegeven aan externe deskundigen. Vertegenwoordigers van allerlei geledingen hebben hun visie op toezicht en de rol van overheid, burgers en bedrijven daarbij belicht.⁸ De dank van de werkgroep voor hun constructieve en prikkelende inbreng is groot.

Vervolgens heeft de werkgroep nagedacht over de wijze waarop en de omstandigheden waaronder invulling gegeven kan worden aan andere toezichtarrangementen. Er zijn criteria ontwikkeld voor beantwoording van de vraag of het zetten van een bepaalde stap in de in paragraaf 1.3.1 genoemde toezichtketen aan burgers of bedrijven overgelaten kan worden. Dit heeft uitgemond in een afwegingskader. Dit afwegingskader is bedoeld om het denken over andere toezichtarrangementen te structureren. Het afwegingskader is toegepast op een viertal casus in verschillende sectoren. Deze casus zijn behandeld door subwerkgroepen, waarin een aantal leden van de werkgroep het onderwerp uitdiepte. Deze subwerkgroepen bestonden uit de indiener van de casus, één van de secretarissen en twee of drie andere leden van de werkgroep. De subwerkgroepen waren verantwoordelijk voor de uitwerking van de casus en voor terugkoppeling van de resultaten in de werkgroep. Naar aanleiding van deze uitwerking is het afwegingskader aangepast.

Aan het slot van het project heeft een aantal externe deskundigen het concept eindrapport in een reflectiebijeenkomst becommentarieerd. In hoofdstuk 7 is een lijst met deelnemers aan deze bijeenkomst opgenomen. De werkgroep is hen veel dank verschuldigd voor hun bijdrage aan het rapport.

⁸ Zie hoofdstuk 7 voor een overzicht van de externe deskundigen die we hebben geraadpleegd.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we het raamwerk om over andere toezichtarrangementen na te denken. Ook komen de belangrijkste arrangementen met betrokkenheid van burgers of bedrijven in dit hoofdstuk aan bod.

In hoofdstuk 3 staan de belangrijkste lessen uit de toepassing van het raamwerk centraal. Het hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de verschillende casus. Daarna komen onze ervaringen met het uitdiepen van de casus aan de hand van het afwegingskader aan de orde. Bijlage A bevat een uitgebreidere beschrijving van de casus.

Hoofdstuk 4 is het afsluitende hoofdstuk. Hierin komen we terug op de centrale vragen uit de probleemstelling. Ook geven we enkele algemene en concrete aanbevelingen om het gedachtegoed uit dit rapport verder te brengen.

De hoofdstukken 5, 6 en 7 bevatten respectievelijk de literatuurlijst, samenstelling van de werkgroep en een lijst met geraadpleegde deskundigen. In bijlage B is een overzicht van verschillende lopende en afgeronde trajecten op toezichtvlak en een overzicht van bestaande toezichtarrangementen terug te vinden. Deze overzichten zijn niet volledig. We hebben ze opgenomen, omdat ze een goed beeld geven van de veelheid aan initiatieven op dit vlak.

2. Andere toezichtarrangementen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat systematisch in op de vraag onder welke omstandigheden de introductie van andere toezichtarrangementen gewenst is. Effectieve en efficiënte borging van het publiek belang is daarbij het uitgangspunt. In de volgende paragraaf duiden we het begrip publiek belang. In paragraaf 3 lichten we de verschillende stappen uit de toezichtketen kort toe. Vervolgens gaan we in paragraaf 4 tot en met 7 voor iedere stap uit de toezichtketen na aan welke noodzakelijke voorwaarden moet zijn voldaan om verantwoordelijkheid aan burgers of bedrijven over te dragen. Ook geven we de belangrijkste voor- en nadelen hiervan aan. De inzichten die hieruit voortvloeien, monden in paragraaf 8 uit in een stappenschema. Aan de hand van de noodzakelijke voorwaarden en voor- en nadelen kunnen de stappen worden ingevuld. Hierbij komt in beeld wat mogelijke toezichtarrangementen zijn. Paragraaf 9 gaat dieper in op de invulling van deze arrangementen. Conclusies van dit hoofdstuk volgen in paragraaf 10.

2.2 Publiek belang

2.2.1 De benadering van de WRR

Voordat je kunt beoordelen of grotere betrokkenheid van burgers of bedrijven bij de verschillende stappen uit de toezichtketen mogelijk en wenselijk is, moet helder zijn op basis van welk criterium je dit beoordeelt. Logisch uitgangspunt is het publiek belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat er geen sluitende definitie voor het publieke belang bestaat.⁹ Wel maakt de WRR nadrukkelijk onderscheid tussen de ‘wat-vraag’ en de ‘hoe-vraag’.

Bij de ‘wat-vraag’ staat het verschil tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen centraal. Vaak vallen individuele belangen samen met maatschappelijke belangen. Volgens de WRR is er sprake van een maatschappelijke belang als de behartiging daarvan voor de samenleving als geheel gewenst is. Denk aan treinen die rijden, straten die verlicht zijn en dijken die worden onderhouden. Niet alleen de individuele burgers, maar ook de samenleving als geheel heeft hier immers belang bij. Dat wil niet zeggen dat ieder maatschappelijk belang ook een publiek belang is. Voor de behartiging van veel maatschappelijke belangen is geen overheid nodig. Zo is er in Nederland zonder grote overheidsbemoeienis voldoende brood beschikbaar. De WRR spreekt pas van een publiek belang “als de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.” Het gaat dus om de vraag of de overheid de

⁹ WRR (2000) Het borgen van publiek belang.

eindverantwoordelijkheid op zich moet nemen opdat voor de samenleving als geheel relevante belangen daadwerkelijk worden behartigd. Dit is in belangrijke mate een politieke vraag.

In de benadering van de WRR is de ‘hoe-vraag’ veel minder politiek van aard. Hierbij gaat het om de verdeling van de operationele verantwoordelijkheid voor belangen waarvan de overheid de eindverantwoordelijkheid draagt. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Bij het beantwoorden van de ‘hoe-vraag’ weeg je voor- en nadelen van de verschillende opties tegen elkaar af.

2.2.2 Nadere uitwerking van het begrip publiek belang

In de benadering van de WRR wordt de afbakening van het publieke belang in belangrijke mate aan de politiek overgelaten. Bovenberg, Teulings en Van Dalen bakenen het begrip publiek belang in een recente studie scherper af.¹⁰ Zij definiëren publieke belangen als “complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege free-rider gedrag”. Er is sprake van een extern effect wanneer een actie van één partij of een transactie tussen twee of meer partijen positieve of negatieve gevolgen heeft voor een andere belanghebbende die niet rechtstreeks betrokken is bij die actie of transactie. Een extern effect wordt complex als er veel partijen bij de transactie betrokken zijn, waarbij er altijd wel één partij is die kan profiteren van de transactie zonder eraan bij te dragen. In die gevallen is er sprake van een publiek belang dat behartigd kan worden door de toepassing van publiekrechtelijke dwang. Omdat de toepassing van publiekrechtelijke dwang aanzienlijke transactiekosten met zich mee brengt, moet de waarde van het publiek belang wel worden afgewogen tegen deze transactiekosten.

2.2.3 Relevantie voor dit rapport

De meerwaarde van dit rapport ligt niet zozeer in een minutieuze uitwerking van de manier waarop je het publiek belang het beste kunt afbakenen. De kernpunten uit de benaderingswijze van bovenstaande studies zijn echter ook voor dit rapport uitermate belangrijk. Zo is een helder onderscheid tussen de ‘wat-vraag’ en de ‘hoe-vraag’ essentieel als je op een zinvolle manier wilt nadenken over eventuele introductie van andere toezichtarrangementen. Ook noties rond het al dan niet aanwezig zijn van complexe externe effecten en het onderscheid tussen individuele, maatschappelijke en publieke belangen komen nadrukkelijk terug bij het nadenken over andere toezichtarrangementen. Box 2.1 geeft hiervan enkele voorbeelden.

¹⁰ Zie Bovenberg, Van Dalen en Teulings (2003) ‘De calculus van het publieke belang’.

Box 2.1 Publieke belangen en het nadenken over andere toezichtarrangementen

Verkeersveiligheid

Burgers hebben duidelijk een individueel belang bij een veilige verkeersdeelname. Hun leven staat immers op het spel. Toch grijpt de overheid op diverse manieren in, bijvoorbeeld door de regel te stellen dat in auto's alleen 'handsfree' gebeld mag worden. Deze regel is op grond van het bovenstaande goed te begrijpen. Het gaat immers niet alleen om de eigen veiligheid van burgers (het individuele belang), maar ook om de veiligheid van andere verkeersdeelnemers. Er is anders gezegd sprake van een extern effect. Dit is bovendien een complex extern effect, omdat er zeer veel partijen bij betrokken zijn en het bijzonder lastig is een contract tussen de verschillende partijen af te sluiten. Er is dus niet alleen sprake van een individueel belang, maar ook van een publiek belang. Het is dan ook logisch dat de overheid een rol opeist bij het toezicht. Op grond van bovenstaande redenering ligt overheidsingrijpen bij de gordeldraagplicht minder voor de hand. Complexe externe effecten zijn hier niet aan de orde. Het al dan niet dragen van een gordel heeft immers geen invloed op de overlevingskansen van andere verkeersdeelnemers in geval van een ongeluk. Er is dus nadrukkelijk wel sprake van een individueel belang, of er ook sprake is van een publiek belang is de vraag. In dit geval ligt het dan ook meer voor de hand om overheidsbemoeyenis bij het toezicht ter discussie te stellen dan in het eerste geval.

Algemeen

Op een meer abstract niveau kun je stellen dat de overheid zich nadrukkelijk af zou moeten vragen of ingrijpen überhaupt gewenst is als alleen individuele belangen in het geding zijn. Het ligt dan voor de hand om zoveel mogelijk gebruik te maken van de verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan zelfregulering. Is er een publiek belang aan de orde, dan ligt overheidsbemoeyenis eerder voor de hand. Ook dan is het echter nog de vraag of de overheid de borging van het publieke belang in eigen hand moet houden of (deels) aan burgers en bedrijven kan overlaten.

2.3 Afwegingen per stap in de toezichtketen

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we dieper in op de afwegingen die een rol spelen bij de hierboven geschetste problematiek. In paragraaf 1.4.1 hebben we vier acties benoemd die voortvloeien uit de definitie van toezicht die we hanteren. Deze acties hangen met elkaar samen en vormen de stappen in de toezichtketen. De vier stappen zijn nog eens expliciet weergegeven in box 2.2.

Per stap uit deze keten bekijken we in de volgende paragrafen of het *mogelijk* is deze stap aan burgers of bedrijven over te laten en welke *voor- en nadelen* (gerelateerd aan de borging van het publiek belang) aan eventuele grotere betrokkenheid zijn verbonden. Met betrekking tot de *mogelijkheid* is van belang dat niet alleen naar de bestaande situatie

wordt gekeken. Vaak kan op termijn wel aan de noodzakelijke voorwaarden voor het overlaten van verantwoordelijkheden aan burgers of bedrijven worden voldaan. Denk aan het kennisniveau dat middels gerichte scholing of voorlichting kan worden vergroot of een ontbrekend belang dat door financiële prikkels kan worden geïntroduceerd.

Box 2.2 De vier stappen uit de toezichtketen

1. Normstelling
2. Informatieverzameling
3. Oordeelsvorming
4. Intervenieren

De voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om verantwoordelijkheid voor de betreffende stap aan burgers of bedrijven over te laten, hebben we steeds overzichtelijk in een kader geplaatst. Het overdragen van verantwoordelijkheid is pas mogelijk als deze voorwaarden zijn “afgevinkt”. Om te bepalen of het overdragen van verantwoordelijkheden ook wenselijk is, moeten de voor- en nadelen van verschillende arrangementen tegen elkaar worden afgewogen. Uiteindelijk is het criterium hiervoor dat het publiek belang effectiever en / of efficiënter wordt geborgd. Het is onmogelijk voor deze afweging een “afvinklijstje” met criteria te ontwikkelen dat universeel toepasbaar is.

Een opmerking die we vooraf nog willen maken is dat het steeds gaat om het geheel *of gedeeltelijk* overlaten van de stap aan burgers of bedrijven. Zo kan de normstelling deels worden overgelaten, bij voorbeeld waar het gaat om de nadere invulling van een door de overheid gestelde algemene norm. Datzelfde geldt voor de informatieverzameling: die kan deels door burgers of bedrijven plaatsvinden, zodat de rol van de overheid kan verminderen, maar niet helemaal hoeft te verdwijnen. In een dergelijk geval dienen de afwegingen bij de daarop volgende stappen ook twee keer doorlopen te worden: één keer voor de rol van de overheid in de daaraan voorafgaande stap en één keer voor de rol van burgers of bedrijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verzamelen van informatie over de naleving van enerzijds de door de overheid gestelde algemene norm en anderzijds de door burgers of bedrijven gestelde specifieke normen.

2.4 Stap 1 - Normstelling

De eerste stap uit de toezichtketen bestaat uit het stellen van de norm. Dit is de fase waarin de wens tot bescherming van een publiek belang vertaald wordt in concrete voorschriften omtrent gedrag of eisen aan producten. Het formuleren van de eisen waaraan getoetst wordt in een toezichttraject, wordt vaak niet aangemerkt als fase van het toezichttraject. Het is inderdaad zo dat de toezichthouder meestal niet zelf de normen zal hebben vastgesteld aan de hand waarvan het toezicht plaatsvindt. Echter, bij het denken over optimale toezichtstructuren moet naar onze mening de stap van de normstelling

nadrukkelijk ook in de beschouwingen betrokken worden. De keuzes die gemaakt worden in de fase van de normstelling hebben vaak verregaande consequenties voor (de overige fases van) het toezichttraject. Daarom nemen we normstelling mee bij het nadenken over andere toezichtarrangementen.

Het begrip “normen” vatten we ruim op. Ook onderlinge afspraken, kwaliteitseisen, contractvoorwaarden etcetera vallen eronder. Belangrijke vraag in het kader van dit rapport is of dit publiekrechtelijk (door de overheid) of privaatrechtelijk (door partijen) wordt aangepakt. Natuurlijk zijn ook mengvormen mogelijk. Zo kan de overheid een algemene norm stellen, die door partijen (burgers en / of bedrijven) nader ingevuld moet worden. Een voorbeeld daarvan is een zorgplichtbepaling.¹¹ Ook kan de overheid privaatrechtelijk ontwikkelde normen publiekrechtelijk maken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door in wetgeving te eisen dat een bepaald voorwerp voldoet aan een privaatrechtelijke norm.¹² Ook kan een minder vergaande vorm worden gekozen, waarbij het voldoen aan een bepaalde privaatrechtelijke norm een indicatie vormt voor het voldoen aan publiekrechtelijke eisen.¹³

2.4.1 Normstelling overlaten aan burgers

Is het mogelijk om normstelling aan burgers over te laten?

Ten eerste is relevant of burgers ertoe in staat zijn; ze moeten het ook *kunnen*. Soms is een zodanig hoog kennisniveau vereist dat het voor burgers onmogelijk is om een zinvolle norm op te stellen. Ook kan het zo zijn dat ze weliswaar zinvolle voorstellen doen, maar dat het machtsevenwicht zo scheef is dat de invloed van burgers beperkt is. Denk hierbij aan burgers die individueel met grote multinationals moeten onderhandelen over normering van de geluidsoverlast. Ten tweede moeten burgers er voldoende belang bij hebben; ze moeten het *willen* (vaak ten koste van andere belangen). Zo kan niet van burgers verwacht worden dat zij tijd vrijmaken om uit ideële motieven milieueisen te gaan stellen aan het productieproces van de producten die zij aanschaffen. Wel kan gedacht worden aan een milieugroep die namens de burgers met bedrijven afspraken maakt over een milieuvriendelijk productieproces. De derde voorwaarde is dat het belang van burgers in lijn is met het publieke belang. Het overlaten van normstelling aan burgers is niet verstandig als alleen een aantal direct betrokkenen flink profiteert, maar de samenleving als geheel er sterk op achteruit gaat. Ten slotte geldt nog als voorwaarde dat er geen verplichting op de overheid rust om zelf regels te stellen. Hiervan is bijvoorbeeld

¹¹ Hierover verschijnt binnenkort een rapport van de B4-werkgroep Zorgplichtbepalingen.

¹² Een voorbeeld hiervan is artikel 4.67 van het Bouwbesluit 2003, waarin vermeld staat dat een meterruimte moet voldoen aan de privaatrechtelijke norm NEN 2768.

¹³ Een voorbeeld hiervan is artikel 4 van de Regeling toelatingseisen landbouwkundig onmisbare gewasbeschermingsmiddelen: als teelten bij het wegvallen van de toepassing van het gewasbeschermingsmiddel niet meer aan de eisen van bepaalde milieucertificeringsregelingen kunnen voldoen, is dit een indicatie om dit middel toe te staan.

sprake als de overheid een Europese richtlijn moet implementeren waarbij het aantal vrijheidsgraden zeer beperkt is.

Noodzakelijke voorwaarden om normstelling aan burgers over te laten

- Is er voldoende kennis bij de burgers om normen te stellen?
- Is er een machtsevenwicht tussen de partijen die de normen stellen?
- Hebben burgers een belang om normen te stellen?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?
- Heeft de overheid de vrijheid om zelf geen normen te stellen?

Is het wenselijk om normstelling aan burgers over te laten?

Belangrijke voordelen van het overlaten van normstelling aan burgers zijn dat zij meer geneigd zijn zich te houden aan normen bij het opstellen waarvan ze zelf betrokken zijn en dat kennis van mensen die veel met een specifieke situatie te maken hebben beter wordt benut. Mogelijke nadeel is dat zwakkeren in de samenleving onvoldoende beschermd kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren doordat belangengroepen alleen de belangen van eigen leden behartigen en zich niet bekommeren om niet-leden. In dat soort gevallen kan de overheid een beschermingsrol op zich nemen. Een ander mogelijk nadeel is dat de rechtszekerheid afneemt: er gelden geen algemene, voor iedereen kenbare regels meer, waar iedereen zich aan te houden heeft. Als de overheid besluit een algemene norm als ‘veilig werkklimaat’ of ‘goede kwaliteit’ te stellen en de invulling daarvan aan partijen over te laten, bestaat het gevaar dat deze norm minder goed te handhaven is door de overheid. Het is natuurlijk lastig om te toetsen of al dan niet aan een dergelijke open norm is voldaan. In algemene zin is vrijwel niet aan te geven wanneer de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. Dit moet per situatie worden bekeken.

2.4.2 Normstelling overlaten aan bedrijven

Is het mogelijk om normstelling over te laten aan bedrijven?

Bij het beantwoorden van deze vraag spelen soortgelijke afwegingen als bij het overlaten aan burgers. Wederom is cruciaal of bedrijven het *kunnen* of ze het *willen* en of hun belang *in lijn is met het publieke belang*. Wel is de invulling van deze punten enigszins anders. Zo is het kennisniveau bij bedrijven over het algemeen geen cruciaal punt terwijl dit bij burgers wel het geval is. Bij het overlaten van normstelling aan bedrijven speelt veeleer of de organisatiegraad van bijvoorbeeld de branche voldoende is om tot werkbare afspraken te komen.¹⁴ Hieraan gerelateerd speelt dat de macht tussen de verschillende ‘stakeholders’ die betrokken zijn bij het opstellen van de normen niet te scheef verdeeld

¹⁴ Zie SEO (2003a). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Merk op dat institutionalisering / bureaucrativering (bijvoorbeeld door instelling van koepels, brancheorganisaties) op de loer ligt. Het is dan de vraag in hoeverre individuele bedrijven nog echt betrokken zijn.

moet zijn. Normen waaraan grote bedrijven gemakkelijk kunnen voldoen, kunnen voor kleine bedrijven onevenredig grote lasten met zich meebrengen. Of bedrijven er voldoende belang bij hebben om zelf normen te ontwikkelen hangt in belangrijke mate af van het alternatief. Wanneer bedrijven vrezen onwerkbaar normen opgelegd te krijgen door de overheid zullen ze vanzelfsprekend eerder tijd en moeite willen steken in de ontwikkeling van normen dan wanneer dit niet het geval is. Verder is een noodzakelijke voorwaarde dat het belang dat bedrijven nastreven in lijn is met het publieke belang. Hierbij kan gewezen worden op het gevaar van oneerlijke concurrentie. Bedrijven kunnen de normen zodanig hoog stellen dat het onmogelijk wordt voor nieuwe bedrijven om tot de markt toe te treden. Het belang dat bedrijven dan nastreven is dat de markt zo beperkt mogelijk blijft, zodat er zo min mogelijk concurrentie optreedt. Ten slotte geldt ook hier weer de voorwaarde dat de normstelling door de overheid niet op één of andere manier verplicht is gesteld.

Noodzakelijk voorwaarden om normstelling over te laten aan bedrijven

- Is de organisatiegraad in de branche voldoende?
- Is er een machtsevenwicht tussen de partijen die de normen stellen?
- Hebben de bedrijven voldoende belang om normen te stellen?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?
- Heeft de overheid de vrijheid om zelf geen normen te stellen?

Is het wenselijk normstelling aan bedrijven over te laten?

Ook hier geldt dat het lastig is om in algemene zin te zeggen wanneer het wenselijk is normstelling aan bedrijven over te laten. Voordelen zijn gelegen in grotere naleving van normen die door bedrijven zelf zijn opgesteld, betere benutting van aanwezige kennis (met name voor het stellen van technische normen is de branche vaak veel beter geëquipeerd) en dat branches zelf vaak beter en sneller in kunnen spelen op veranderingen in een dynamische markt. Mogelijk nadeel is aantasting van de rechtszekerheid doordat de overheid geen algemene regels stelt die voor alle bedrijven in de branche gelden en die voor iedereen, zowel burgers als bedrijven, kenbaar zijn.

2.5 Stap 2 - Informatieverzameling

Bij deze stap staat het verzamelen van informatie over de naleving van de afgesproken normen of gestelde eisen centraal. Het gaat slechts om de vaststelling van de stand van zaken. Niet in alle gevallen zal het nodig zijn om te controleren of men zich aan de gestelde eisen houdt. Zo kan het zijn dat de regels op een zodanig breed draagvlak steunen dat ze spontaan worden nageleefd.

2.5.1 Informatieverzameling overlaten aan burgers

*Is het mogelijk om informatieverzameling aan burgers over te laten?*¹⁵

Of burgers de relevante informatie *kunnen* verzamelen is afhankelijk van de complexiteit van de gestelde normen (voor burgers is het bijvoorbeeld lastig om informatie te verzamelen over zeer technische normen) en de mate waarin informatie toegankelijk is of toegankelijk is te krijgen. Burgers beschikken niet over de toezichtbevoegdheden die toezichthouders van de overheid wel hebben (bijvoorbeeld om een kijkje te nemen in een bedrijfspand) en kunnen daarom aan bepaalde informatie wellicht niet komen. Of burgers ook betrokken *willen* worden bij informatieverzameling is afhankelijk van het belang dat ze erbij hebben. Dit doet zich met name voor als het publieke belang dat door de regels gediend wordt, overeenkomt met een sterk gevoeld individueel belang. Een goed voorbeeld is de veiligheid op straat. Mensen hebben er belang bij dat hun straat veilig is en blijft en zijn soms bereid daar buurtpreventieprojecten voor op te zetten. Vanuit de overheid bezien is een laatste noodzakelijke voorwaarde dat het belang van burgers ook in lijn is met het publiek belang. Neem als voorbeeld informatieverzameling over de kwaliteit van basisscholen. Als overheid wil je natuurlijk voorkomen dat persoonlijke vetes tussen een kwalitatief goede docent en een aantal ouders de basis vormen voor een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs.

Noodzakelijke voorwaarden om informatieverzameling aan burgers over te laten

- Is er voldoende kennis om de relevante informatie te verzamelen?
- Is de informatie voldoende toegankelijk voor burgers (te krijgen)?
- Hebben burgers voldoende belang bij informatieverzameling?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?

Is het wenselijk om informatieverzameling aan burgers over te laten?

Inzet van “vreemde burgerogen” om informatie te verzamelen heeft twee grote voordelen. Ten eerste maak je gebruik van “meer ogen”; er zijn immers meer burgers dan toezichthouders in dienst van de overheid. Ten tweede gaat het vaak om “scherpere ogen”; burgers zitten vaak dichterbij de situatie waarop de norm van toepassing is dan de overheidstoezichthouder die sporadisch controleert. Ook hier kan weer gewezen worden op de buurtpreventieprojecten. De politie heeft vaak geen tijd en capaciteit om telkens in een bepaalde buurt te controleren, de burgers die daar wonen echter wel. Nadeel van overlating van informatieverzameling aan burgers is dat het moeilijk is om te waarborgen dat een volledig en juist plaatje geschetst wordt. Kanttekening hierbij is dat de veronderstelling dat dit complete plaatje wel tot stand komt als de overheid het heft geheel in eigen hand houdt ook lang niet altijd opgaat.

¹⁵ Zie ook onder leiding van Docters van Leeuwen opgestelde rapport van de Commissie ICT en Overheid, de kabinetsreactie hierop (Kamerstukken II, vergaderjaar 2001/02, 26 387, nr. 16) en de kwaliteitsagenda van het SG-beraad.

Verder is een mogelijk nadeel dat het veel moeilijker wordt iemand aan te spreken op fouten in de informatieverzameling. Als de overheid informatie verzamelt, is de overheid ook aansprakelijk voor fouten die in die fase gemaakt worden. Zo zijn er procedures om fouten in de fase van informatieverzameling door de overheid te herstellen en hier schadevergoeding voor te eisen. Als een bedrijf echter op basis van verkeerde constatering van burgers ten onrechte aan de schandpaal wordt genageld, is het veel lastiger de schade die hierdoor ontstaat bij iemand te verhalen. Dit nadeel geldt ook in omgekeerde zin: kun je de verantwoordelijkheid voor de informatieverzameling wel aan burgers overlaten, als daaraan ook de aansprakelijkheid voor fouten wordt verbonden? De overheid kan dit nadeel ondervangen door zelf nog een controle te houden op de door burgers aangeleverde informatie en daarmee de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid daarvoor over te nemen. In dat geval worden de volgende stappen (oordeelsvorming en interveniëren) door de overheid gezet.

2.5.2 Informatieverzameling overlaten aan bedrijven

Is het mogelijk om informatieverzameling over te laten aan bedrijven?

De eerste noodzakelijke voorwaarde is dat bedrijven de informatie boven tafel *kunnen* krijgen. Vaak is het kennisniveau voldoende hoog, maar is veeleer de toegankelijkheid het probleem. Concurrerende bedrijven zullen immers niet graag vertrouwelijke informatie prijsgeven. Net als burgers zullen bedrijven alleen informatie *willen* verzamelen als ze er voldoende belang bij hebben. Dit belang zal met name gelegen zijn in het verkrijgen van een betere marktpositie ten opzichte van andere bedrijven die de regels overtreden. Dit voordeel zal afgewogen moeten worden tegen het mogelijke risico van aansprakelijkheid die uit fouten in de informatieverzameling voortvloeien. Pas als duidelijk is dat bedrijven bereid zijn dit risico te lopen en dus voldoende belang zien in de informatieverzameling, kan de overheid deze stap overlaten aan bedrijven. Ook het “schoon houden” van de branche als geheel en daarmee het bewaken van het imago kan een belang zijn om zelf controles uit te voeren. Tot slot komt ook hier nadrukkelijk de voorwaarde naar voren dat het belang van degenen aan wie de overheid verantwoordelijkheid overdraagt in lijn moet zijn met het publieke belang. Het is immers niet ondenkbaar dat bedrijven foutieve informatie over andere bedrijven aanleveren om zodoende deze bedrijven zwart te maken en daarmee een concurrentievoordeel te verkrijgen.

Noodzakelijke voorwaarden om informatieverzameling over te laten aan bedrijven

- Is er voldoende kennis aanwezig bij bedrijven om informatie te verzamelen?
- Is de informatie voldoende toegankelijk voor bedrijven (te krijgen)?
- Hebben bedrijven er voldoende belang bij om informatie te verzamelen?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?

Is het wenselijk om informatieverzameling over te laten aan bedrijven?

Naast “meer ogen” en “scherpere ogen” (bedrijven weten vaak goed van elkaar wanneer er iets mis is) is een mogelijk voordeel van het overlaten van informatieverzameling aan bedrijven dat de lasten voor bedrijven kunnen verminderen (ze kunnen het verzamelen van informatie beter afstemmen op de interne bedrijfsprocessen). Een mogelijk nadeel is gelegen in de betrouwbaarheid van de door bedrijven aangeleverde informatie. Als de reputatieschade voor bedrijven bij het aanleveren van foutieve informatie echter groot is, dan zullen deze mogelijke problemen minder stringent naar voren komen. Ook hier speelt, net als bij informatieverzameling door burgers, als mogelijk nadeel de aansprakelijkstelling door ten onrechte gedupeerde bedrijven bij fouten in de verzamelde informatie. Dit bezwaar geldt hier wellicht minder, omdat een bedrijf gemakkelijker aansprakelijk te stellen is dan een (minder solvabele) burger.

2.6 Stap 3 – Oordeelsvorming

In stap 3 uit de toezichtketen wordt op basis van de verzamelde informatie uit stap 2 beoordeeld of de in stap 1 vastgestelde norm wordt nageleefd. Daarmee wordt onderscheiden van een situatie waarin een inspectie de mening van cliënten betreft bij de beoordeling van de kwaliteit van een instelling. In dat geval valt de mening van cliënten onder de informatie die in stap 2 wordt verzameld. In sommige gevallen vloeit het oordeel rechtstreeks uit de informatie voort. Dit geldt met name voor objectieve informatie. Er is dan niet echt sprake van oordeelsvorming; de cijfers spreken voor zich. In dat geval vraagt stap 3 weinig tijd. Het in deze stap gevormde oordeel heeft natuurlijk ook een sterke link met de laatste stap uit de toezichtketen: al dan niet interveniëren. De overheid moet bepalen of de in stap 2 verzamelde gegevens zodanig zijn dat burgers / bedrijven er zelf hun conclusies uit kunnen trekken of dat de overheid een “vertaalslag” moet plegen.

2.6.1 Oordeelsvorming overlaten aan burgers

Is het mogelijk om oordeelsvorming aan burgers over te laten?

Om een oordeel te kunnen vormen, is het noodzakelijk dat burgers toegang hebben tot de in stap twee verzamelde informatie en dat ze die informatie kunnen interpreteren. In concreto betekent dit vooral dat je moet beoordelen hoe het kennisniveau van burgers zich verhoudt tot de complexiteit van de verzamelde informatie.

Noodzakelijke voorwaarden om oordeelsvorming aan burgers over te laten.

- Beschikken burgers over de verzamelde informatie?
- Kunnen burgers de verzamelde informatie interpreteren?

Is het gewenst om oordeelsvorming aan burgers over te laten?

Groot voordeel is dat je burgers meer betreft bij de samenleving en voorkomt dat je oordeelt over zaken waarover ze beter zelf kunnen oordelen. Dit geldt vooral voor zaken waarover de meningen in de samenleving zeer verdeeld zijn. Bijkomend voordeel is dat de kans op reputatieschade voor de overheid geringer is. Wanneer je alleen kale feiten (de informatie uit stap 2) presenteert zonder daaraan een oordeel te koppelen stel je je immers een stuk minder kwetsbaar op dan wanneer je een zwarte lijst publiceert. Mogelijkerwijs voorkomt de overheid bovendien onnodig werk; als burgers zelf kunnen oordelen, waarom zou je dan als overheid nog een vertaalslag willen maken?

2.6.2 Oordeelsvorming overlaten aan bedrijven

Is het mogelijk om oordeelsvorming aan bedrijven over te laten?

Net als voor burgers geldt dat bedrijven moeten beschikken over de verzamelde informatie voordat ze zich een oordeel kunnen vormen. Ook geldt voor bedrijven dat ze in staat moeten zijn om de verzamelde informatie te interpreteren. Merk op dat deze voorwaarde vermoedelijk minder stringent is dan bij burgers; bedrijven hebben over het algemeen immers meer deskundigheid en capaciteit.

Noodzakelijke voorwaarden om oordeelsvorming aan bedrijven over te laten

- Hebben bedrijven toegang tot de verzamelde informatie?
- Kunnen bedrijven de verzamelde informatie interpreteren?

Is het gewenst om oordeelsvorming aan bedrijven over te laten?

Ook ten aanzien van de wenselijkheid spelen soortgelijke zaken als wanneer burgers aan zet zijn bij deze stap. Voordelen zijn dat je meer betrokkenheid vanuit de samenleving creëert en stimuleert, je ruimte laat voor verschillende oordelen, de kans op reputatieschade voor de overheid kleiner is en dat je onnodig werk kunt voorkomen. Wanneer je bedrijven echter nadrukkelijk bij stap 4 wilt betrekken, kan het nuttig zijn een onafhankelijk oordeel uit te spreken en stap 3 dus niet geheel aan bedrijven over te laten.

2.7 Stap 4 - Intervenieren

In deze fase wordt op basis van het gevormde oordeel gezien of ingrijpen / bijsturen nodig is. Ook hier kunnen burgers en bedrijven een rol spelen. Dat kan in de eerste plaats middels privaatrechtelijke handhaving, via een contract (schadevergoeding uit wanprestatie, boeteclausule etc.) of onrechtmatige daad. Daarnaast kunnen burgers en bedrijven 'stemmen met de voeten', bijvoorbeeld door producenten die stelselmatig milieuregels overtreden te mijden. Strikt genomen is dan geen sprake van intervenieren of handhaven, maar hierdoor kan worden voorkomen dat overheidsingrijpen nodig is. Daarom kan het als alternatief voor overheidsoptreden worden gezien. De voor- en nadelen zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop de handhaving wordt ingevuld.

2.7.1 Interventies overlaten aan burgers

Is het mogelijk om interventies aan burgers over te laten?

De eerste vraag die je moet stellen wanneer je overweegt eventuele interventies volledig aan burgers over te laten, is of zij voldoende tegenkracht kunnen ontwikkelen. Heeft het met andere woorden impact als een consument besluit weg te lopen bij een producent die zich niet aan de vastgestelde normen houdt? En kan de consument überhaupt wisselen van aanbieder of zijn de overstapkosten zo hoog dat dit vrijwel onmogelijk is? De marktstructuur (veel of weinig concurrerende aanbieders, wel of geen blok te vormen met groep consumenten) is hierbij cruciaal. Een andere noodzakelijke voorwaarde is dat burgers er voldoende belang bij hebben om handelend op te treden. Soms zullen burgers normovertreding niet zo'n probleem vinden of aan andere belangen de voorkeur geven. Zo zal de keuze tussen een gezellig, onveilig café en een ongezellig, veilig café snel gemaakt zijn. In die gevallen zullen bedrijven die de regels overtreden niet wakker liggen van de consument. Verder moet het belang om te interveniëren stroken met het publieke belang.

Noodzakelijke voorwaarden om interventies over te laten aan burgers

- Kunnen de burgers voldoende tegenkracht bieden, heeft het impact als ze weglopen?
- Hebben de burgers voldoende belang om zelf te interveniëren?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?

Is het gewenst om interventies aan burgers over te laten?

Met deze benadering zijn zowel voordelen op het vlak van de effectiviteit als efficiëntiewinsten te boeken. 'Lik-op-stuk' beleid is over het algemeen immers effectiever dan lange procedures. Ook is het zo dat bedrijven globaal gesproken gevoeliger zijn voor reputatieschade dan voor een eenmalige boete. Belangrijkste nadeel van het geheel overlaten van interventies aan burgers is dat je als overheid geen grip meer op het geheel behoudt. Het gedrag van burgers laat zich immers moeilijk sturen. Zo kan het gebeuren dat de normen die gesteld zijn niet door alle burgers gedragen worden. In dat geval zal normafwijkend gedrag van bedrijven door (een groep) burgers niet afgestraft worden.

2.7.2 Interventies overlaten aan bedrijven

Is het mogelijk om interventies over te laten aan bedrijven?

Overwegingen ten aanzien van deze vraag zijn vergelijkbaar met die in de vorige subparagraaf. Bedrijven moeten voldoende tegenkracht kunnen bieden, ze moeten er belang bij hebben en dit belang moet in lijn zijn met het publieke belang. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld proberen een "wit voetje" bij burgers behalen door publiekelijk bekend te maken niet meer met een bedrijf dat de regels heeft overtreden samen te werken of zaken te doen.

Noodzakelijke voorwaarden om interventies over te laten aan bedrijven

- Kunnen bedrijven voldoende tegenkracht bieden tegen overtreders?
- Hebben bedrijven een belang om zelf te interveniëren?
- Is dit belang in lijn met het publieke belang?

Is het gewenst om interventies over te laten aan bedrijven?

Ook met betrekking tot de wenselijkheid gelden vergelijkbare afwegingen. Het is bezien vanuit effectiviteit en efficiëntie zinvol om bedrijven zoveel mogelijk bij eventuele interventies te betrekken, maar het is waarschijnlijk lastig om dit zijn geheel in plaats van handhaving door overheidslichamen te doen.

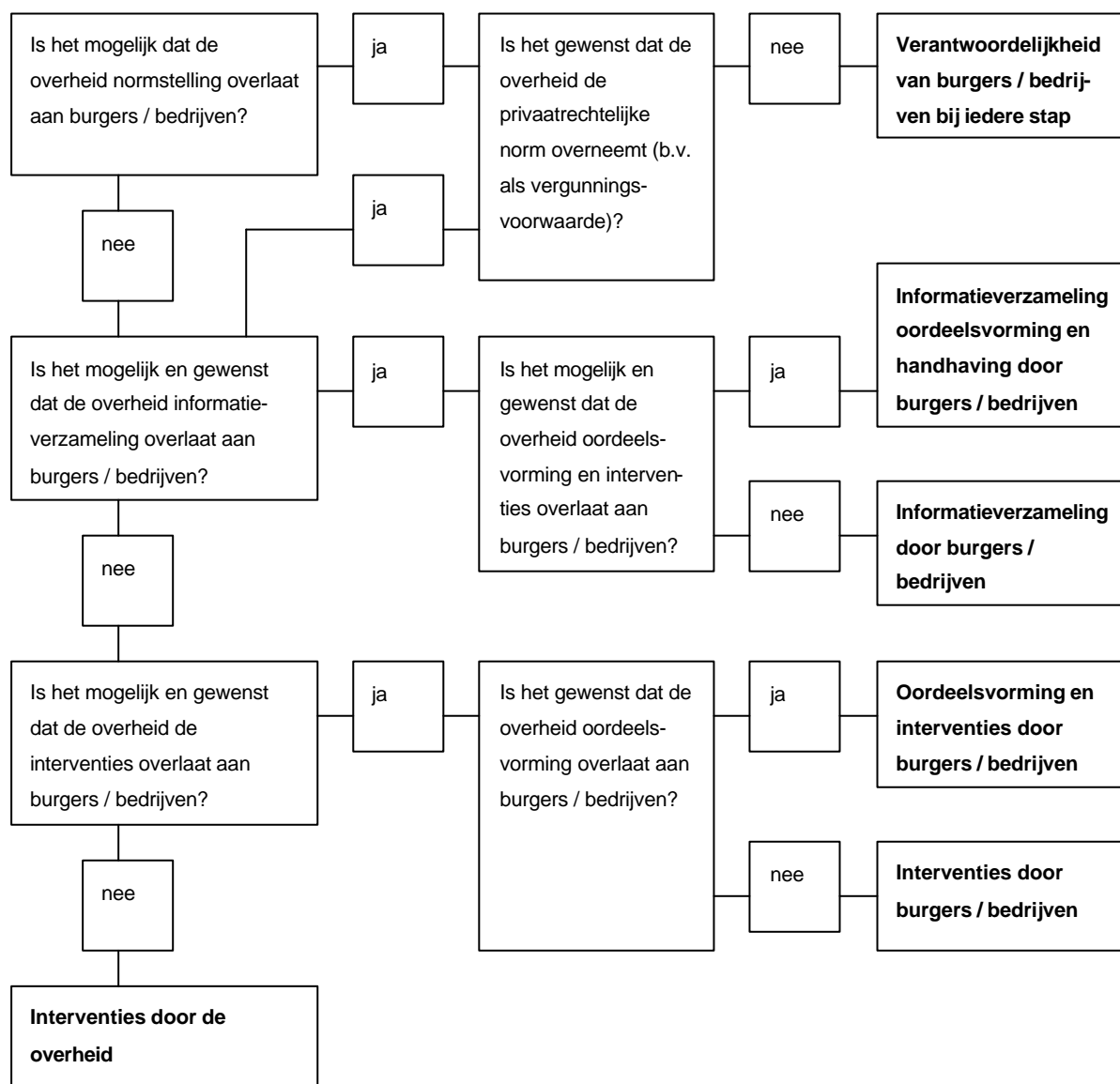
2.8 Stappenschema

De stappen die we in vorige paragrafen hebben beschreven zijn in figuur 2.1 op de volgende pagina schematisch weergegeven. Duidelijk is dat de verschillende stappen met elkaar samenhangen. Zo kan de overheid geen toezicht houden op privaatrechtelijke normen. Als de normstelling in stap 1 aan het privaatrechtelijk verkeer wordt overgelaten, dan impliceert dit dat alle volgende stappen onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende partijen vallen. Deze partijen zijn dan bij iedere stap uit de toezichtketen betrokken. Andere logische combinaties zijn betrokkenheid bij stap 2, 3 en 4 (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies door burgers / bedrijven), louter betrokkenheid bij stap 2 (informatieverzameling door burgers / bedrijven), betrokkenheid bij stap 3 en 4 (oordeelsvorming en handhaving door burgers / bedrijven) en betrokkenheid die beperkt is tot stap 4 (handhaving door burgers / bedrijven). In het schema vormen deze combinaties de eindpunten. Deze zijn aan te duiden als toezichtarrangementen.

Voordat we nader ingaan op deze toezichtarrangementen willen we nog twee opmerkingen maken bij het stappenschema. Ten eerste is het belangrijk om bij het beantwoorden van de vraag of het mogelijk is verantwoordelijkheden over te dragen niet te gefixeerd te zijn op de status quo. Vaak is door te investeren in de toekomst meer mogelijk dan je in eerste instantie denkt. Zo is kennis bij te brengen (bijvoorbeeld door scholing) en zijn belangen te creëren (bijvoorbeeld door financiële prikkels). Daardoor kan op termijn vaak wel aan een mogelijk ontbrekende noodzakelijke voorwaarde voor het overdragen van verantwoordelijkheden worden voldaan. De tweede opmerking houdt verband met de eerste. Gevaar bij toepassing van het schema is dat het nadenken over andere toezichtarrangementen te partieel gebeurt. Je bekijkt immers per stap uit de toezichtketen of het mogelijk en gewenst is verantwoordelijkheden over te dragen. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om een integrale afweging. Centrale vraag is welke combinatie van verdeling van verantwoordelijkheden bij de verschillende stappen tot een optimale toezichtstructuur leidt. Zo is denkbaar dat het gegeven de huidige normstelling

uit stap 1 niet mogelijk is om oordeelsvorming en handhaving aan burgers / bedrijven over te laten. Indien een grote winst te boeken is door dit laatste wel te doen, is het de moeite waard om de in stap 1 vastgestelde norm te heroverwegen en daarbij burgers / bedrijven te betrekken.

Figuur 2.1 – Stappenschema andere toezichtarrangementen



2.9 Toezichtarrangementen met verantwoordelijkheid voor burgers / bedrijven

In deze paragraaf geven we aan hoe je concreet invulling kunt geven aan de betrokkenheid van burgers of bedrijven in de toezichtarrangementen uit figuur 2.1. De beschrijving die we hier geven is beknopt. Voor meer uitgebreide beschrijvingen en voorbeelden verwijzen we naar de in de voetnoot genoemde publicaties.¹⁶ We beschrijven hier de karakteristieken van een aantal arrangementen en geven een beknopt overzicht van de belangrijkste wijzen waarop burgers / bedrijven kunnen worden ingezet.

Het is belangrijk om daarbij te bedenken dat het overlaten van verantwoordelijkheden uit een bepaalde stap aan burgers of bedrijven veelal consequenties heeft voor het gehele (bestuurlijke) arrangement. Als burgers bijvoorbeeld een grotere rol in het toezicht krijgen, dan zul je je af moeten vragen wat de invloed daarvan is op andere rollen die burgers vervullen. Denk bijvoorbeeld aan de impact die een grotere toezichtrol voor ouders in het kader van de kinderopvang heeft op hun rol in de medezeggenschap.

2.9.1 Verantwoordelijkheid van burgers / bedrijven bij iedere stap

In deze situatie stellen betrokken partijen zelf de normen op. De informatieverzameling en de interventies vinden, afhankelijk van de aard van de normen, plaats door de partijen zelf, belanghebbenden of concurrenten. Dit kan op individueel niveau en op brancheniveau worden vormgegeven. Bekende instrumenten om hieraan invulling te geven zijn de volgende:

- *Contracten*. Partijen komen in een contract overeen waaraan ze zich ten opzichte van elkaar houden.
- *Algemene voorwaarden*. Rechten en plichten van consument en producent kunnen ook in algemene voorwaarden worden vastgelegd. Als ondernemers en consumenten in overleg gezamenlijk invulling geven aan de algemene voorwaarden wordt dit tweezijdige zelfregulering genoemd. De Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg van de SER faciliteert dit overleg. Hiermee wordt het probleem ondervangen dat de

¹⁶ Veel informatie is te vinden in:

- SEO (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, waaraan de meeste instrumenten en voorbeelden zijn ontleend.
- In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft SEO in vervolg op dit rapport de aanwezige zelfsturingsinstrumenten in de niet-marktsector beschreven: Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in de publieke sector.
- Op de website van de SEO (www.seo.nl) is bovendien een roadmap te vinden. Deze roadmap kun je doorlopen om voor een concreet probleem concrete oplossingen te vinden.
- Praktijkvoorbeelden van vernieuwingen in het openbaar bestuur, o.a. op het terrein van toezicht, zijn verder te vinden op de website van het Programma Innovatie en Kwaliteit Publieke sector: www.publiekesector.nl (onder beheer van het ministerie van BZK).

individuele consument vaak niet voldoende kennis heeft om zijn belangen contractueel veilig te stellen. Voor de autobranche zijn algemene voorwaarden opgesteld door de BOVAG, in overleg met de Consumentenbond en de ANWB.

- *Normalisatie*. Partijen maken afspraken over de technische specificaties van een product, bijvoorbeeld over condooms. In een ver verleden moest je je voor een betrouwbaar condoom wenden tot de NVSH. Deze testte condooms en gaf condooms die aan de door de vereniging gestelde eisen voldeden het predikaat “goedgekeurd door de NVSH”. Tegenwoordig wordt de kwaliteit gegarandeerd door een Europese norm. Deze bevat vervaardigings- en testnormen.¹⁷
- *Gedragscodes*. In dit document staan de basale verantwoordelijkheden ten opzichte van belanghebbenden (de missie) waarvoor een aantal waarden, normen of regels voor het hele bedrijf of bedrijven in de branche worden geformuleerd. Voorbeeld hiervan is de gedragscode van de Vereniging Bemiddeling Onroerend Goed (VBO), een belangenbehartiger en dienstverlener voor makelaars. Vastgoedadviseurs en makelaars moeten zich houden aan deze gedragscode om lid te kunnen worden.
- *Certificatie*. Dit instrument is enerzijds normerend; bedrijven en instellingen leggen de normen vast waaraan ze zich zullen houden. Anderzijds is het informerend; belanghebbenden weten dankzij het certificaat dat bedrijven zich aan de normen hebben verbonden en dat de normhandhaving periodiek wordt gecontroleerd. Daarnaast kan het een instrument zijn voor toezicht en controle; de certificerende instelling onderzoekt periodiek of gecertificeerde bedrijven en instellingen nog steeds aan de eisen voldoen. Voorbeeld van certificatie is het HKZ-keurmerk voor de kinderopvang. De Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector heeft de criteria vastgesteld om voor het certificaat in aanmerking te komen. Deze criteria zijn samengesteld door bedrijven, verzorgers, vakbonden, gemeenten en rijksoverheid en zijn gebaseerd op internationale normen voor kwaliteitszorg. Het certificaat wordt verleend door geaccrediteerde instellingen die van de Stichting HKZ toestemming hebben om het certificaat te verlenen.¹⁸

Vaak is wel sprake van verregaande zelfregulering, maar is er toch een rol voor de overheid. Deze rol kan op verschillende manieren worden ingevuld. Voor alle vormen geldt dat de overheid zich nadrukkelijk af moet vragen welk belang zij met de ingreep beoogt te borgen en of deze ingreep daadwerkelijk het beoogde effect heeft. Voorbeelden van betrokkenheid van de overheid zijn de volgende:

- *“Afdwingen” van zelfregulering*. De overheid kan totstandkoming van zelfregulering afdwingen onder dreiging van tegenmaatregelen zonder zich inhoudelijk met de

¹⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving ook het MDW-rapport Normalisatie en Certificatie.

¹⁸ Zie voor een uitgebreide beschrijving ook het MDW-rapport Normalisatie en Certificatie. Zie inzake certificatie ook het kabinetsstandpunt Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

normen of het proces te bemoeien. Zo kan de overheid de keuze laten aan de branche: of men stelt regels en handhaaft die of er komen overheidsregels en controle daarop.

- *Basisnormen.* De overheid kan ook alleen een basisnorm stellen, die partijen vervolgens zelf moeten invullen. Concreet voorbeeld hiervan is de zorgplicht uit artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen waarin staat dat de zorgaanbieder verantwoorde zorg aan moet bieden. Onder verantwoorde zorg wordt zorg van goed niveau verstaan, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die afgestemd is op de reële behoefte van de patiënt. De verdere invulling hiervan wordt aan de zorgaanbieders overgelaten.
- *Procesvoorwaarden.* De overheid kan ook voorwaarden stellen aan het proces van totstandkoming van normen en het toezicht daarop, bijvoorbeeld door aan te geven welke partijen betrokken moeten zijn en welke bevoegdheden zij hebben. Voorbeeld daarvan is de standaardregeling (artikel 6:214 BW). Een standaardregeling lijkt op algemene voorwaarden, maar er zijn enkele belangrijke verschillen. Voor toepassing op het consumententerrein is betrokkenheid van consumentenorganisaties een wettelijk vereiste. De regeling behoeft goedkeuring van de Minister van Justitie. Partijen bepalen de inhoud van de regeling, maar er is een belangrijke procedurele betrokkenheid van de overheid. De standaardregeling is nog niet toegepast in Nederland, wel is er interesse vanuit de sectoren kinderopvang en verblijfsrecreatie.
- *Overheid zelf partij.* De overheid kan door middel van herenakkoorden en convenanten ook zelf partij zijn bij een afspraak tussen partijen. Dit kan eventueel onder de dreiging dat anders regels worden gesteld. In het Convenant verpakkingen en verpakkingsafval deel III is het deelconvenant zwerfafval opgenomen. Hierin is vastgelegd dat het Ontwerpbesluit beheer verpakkingen en papier en karton (gepubliceerd in Stcrt. 2001, 244) op 1 januari 2005 in werking treedt, tenzij is aangetoond dat de hoeveelheid blikjes en flesjes in het zwerfafval is afgenomen met ten minste 2/3 van de huidige hoeveelheid in het zwerfafval.

2.9.2 Informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies door burgers / bedrijven

Bij dit arrangement stelt de overheid de regels vast. Informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies naar aanleiding van de door de overheid gestelde regels wordt overgelaten aan burgers en bedrijven. Laatstgenoemden zijn dus betrokken bij stap 2 tot en met 4, maar niet bij stap 1 uit de toezichtketen. De overheid kan wel toezicht op het systeem houden (metatoezicht). In de praktijk gaat het vaak om gevallen waarin de overheid wel regels stelt, maar de naleving ervan niet actief controleert. Zij die belang hebben bij naleving van de regels, kunnen er een beroep op doen en naleving afdwingen. Het kan gaan om individuen die gedupeerd zijn, maar ook om belangenbehartigers. Denk wat dit laatste betreft bijvoorbeeld aan een organisatie als Greenpeace die een proces aanspant tegen een multinational. Op brancheniveau valt te denken aan onderlinge controle door bedrijven en instellingen. Dit kan middels ketengarantiestelsels of visitaties.

Bij visitaties beoordelen bedrijven en instellingen die een vergelijkbaar product leveren elkaars prestaties en bedrijfsvoering. Visitatie is vooral geschikt als kwaliteitsbewaking in sectoren waar belangrijke publieke taken worden uitgevoerd (bijvoorbeeld zorg, onderwijs, cultuur, volkshuisvesting). Meestal zijn er geen sancties aan verbonden; vreemde ogen dragen via leereffecten bij aan een hoger kwaliteitsniveau.¹⁹

Net als voor het toezichtarrangement in de vorige subparagraaf geldt hier dat er veel varianten mogelijk zijn waarbij de overheid ook bij één of meerdere van de stappen 2 tot en met 4 betrokken is. Bekende voorbeelden hiervan zijn de volgende:

- *Overheid bepaalt wie toezicht houdt.* De overheid kan bepalen dat alleen gecertificeerde instellingen door haar gestelde normen kunnen controleren. Deze instellingen houden dan niet alleen toezicht op vrijwillige normen van een certificatieregeling van de branche, maar ook op overheidsregels. Denk bijvoorbeeld aan certificatie van de arbodiensten of de APK-keuring door garagebedrijven.
- *Overheid helpt belanghebbenden door openbaarmaking af te dwingen.* De overheid kan, in plaats van zelf toezicht te houden en te handhaven, procesvoorschriften geven waardoor burgers in staat worden gesteld dat zelf te doen. Zo kunnen instellingen en bedrijven worden verplicht tot informatieverstrekking aan belanghebbenden. Denk aan verplichte openbaarmaking van gegevens (zoals benchmarks, eindexamencijfers of citotoetsresultaten, zelfevaluaties) of door verplichte verantwoording aan (vertegenwoordigers van) belanghebbenden (jaarverslagen, jaarrekeningen). Bij informatieverstrekking kunnen ook eisen gelden die de betrouwbaarheid moeten waarborgen, zoals een accountantsverklaring.
- *Overheid dwingt toezicht af.* De overheid kan van bedrijven en instellingen eisen dat ze intern toezicht organiseren, bijvoorbeeld door middel van een raad van toezicht. Deze houdt toezicht op het bestuur, onder andere op de naleving van wetten en regels. Een voorbeeld hiervan zijn de raden van toezicht bij universiteiten, als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek. Ook direct belanghebbenden kunnen door overheidsmaatregelen in de positie worden gebracht waarin ze toezicht kunnen houden.
- *Overheid dwingt onderling toezicht af.* De overheid kan bedrijven en instellingen ook verplichten om onderling toezicht te houden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een ketengarantiestelsel. Deze benadering kan worden gekozen voor het reguleren van processen waarbij meerdere bedrijven of instellingen betrokken zijn, de schakels in de keten. Binnen de keten staan de schakels naar elkaar borg voor naleving van de

¹⁹ In een recente studie naar prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen beveelt het CPB (2004) aan om op een aantal terreinen – zoals bij beoordeling van politiekorpsen, TNO of de universiteiten - meer gebruik te maken van het oordeel van externe deskundigen. Vaak organiseren semi-publieke instellingen zelf al zulke visitaties, maar de overheid gebruikt ze niet als basis voor beoordelingen. Meer en betere informatie over de prestaties van semi-publieke instellingen kan leiden tot verbetering van de slagkracht van prestatieprikkels en daarmee tot betere prestaties.

onderling gemaakte afspraken en de (minimum) overheidsnormen. Overheidstoezicht kan zich concentreren op enkele punten in de keten, of op het eind van de keten.²⁰

2.9.3 Informatieverzameling door burgers / bedrijven

Bij dit andere toezichtarrangement wordt alleen informatieverzameling (stap 2), deels aan burgers of bedrijven overgelaten. De overheid stelt de regels vast en maakt deze bekend. Ook oordeelsvorming en interventies neemt de overheid voor haar rekening. In deze categorie passen alle arrangementen waarin burgers worden uitgenodigd om overtredingen van de regels te melden bij de overheid. De overheid verbindt zich eraan om actief iets met de aangeleverde informatie te doen. Denk bijvoorbeeld aan kliklijnen en klachteninstanties.²¹ Ook binnen een meer structureel samenwerkingsverband kan een dergelijke taakverdeling aan de orde zijn, bijvoorbeeld bij het projectmatig verbeteren van leefbaarheid en veiligheid in een buurt.²² Burgers verplichten zich om vage klachten hard te maken (rapporteren van feiten, man en paard noemen), de overheid (gemeente, politie) verplicht zich om waar dat op haar weg ligt handhavend op te treden.

2.9.4 Oordeelsvorming en interventies door burgers / bedrijven

Bij dit arrangement stelt de overheid de regels vast, houdt toezicht op de naleving hiervan en publiceert de resultaten. Denk bijvoorbeeld aan de publicatie van inspectierapporten.²³ Burgers en bedrijven beoordelen de resultaten en verbinden hieraan conclusies. De conclusie kan bijvoorbeeld zijn dat burgers geen producten meer kopen van een bedrijf dat zich niet aan milieuregels houdt. Bij instellingen zoals scholen kunnen inspectierapporten belanghebbenden ondersteunen bij het aan de orde stellen van zaken die niet voldoen aan de normen. Dit moet bedrijven en instellingen prikkelen zich in het vervolg wel aan de gestelde regels te houden.²⁴

²⁰ Het MDW-rapport (2000) 'Ketengarantiestelsels – Een goede keten: een zorg minder' gaat uitgebreid in op de vraag onder welke voorwaarden ketengarantiestelsels voor de overheid een bruikbaar instrument zijn om de druk op de publieke handhavingscapaciteit te verminderen. In dit rapport wordt de varkenshouderij als voorbeeld van een ketengarantiestelsel uitgewerkt.

²¹ Concreet voorbeeld hiervan is te vinden op de site van de NMa (www.nmanet.nl). Het is mogelijk om via deze site vermoedens van overtreding van de Mededingingswet door te geven.

²² De Tilburgse politie wil, volgens een bericht uit de Volkskrant van 27 mei 2003, burgers inzetten bij het terugdringen van straatroven in de binnenstad. Burgers worden gekoppeld aan zogenaamde 'biketeams', die bestaan uit agenten op een mountainbike. De betreffende burgers krijgen een mobiele telefoon om agenten te alarmeren, bovendien krijgen ze een mountainbike.

²³ Zie www.kwaliteitskaart.nl.

²⁴ We verwijzen naar Meijer (2003) 'Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet' voor een uitgebreide beschrijving van de mogelijkheden, het gebruik van deze mogelijkheden en de effecten van maatschappelijke controle via internet. Meijer heeft drie sectoren specifiek onder de loep genomen: voortgezet onderwijs, ziekenhuisgezondheidszorg en rampenbestrijding.

2.9.5 Interventies door burgers / bedrijven

In dit arrangement stelt de overheid de regels vast, houdt zij toezicht op de naleving hiervan, beoordeelt de naleving in een concrete situatie en publiceert dit oordeel. Het wordt aan burgers en bedrijven overgelaten hun conclusies aan de beoordeling door de overheid te verbinden. Wederom is het idee dat burgers of bedrijven zodanige acties ondernemen dat dit negatieve consequenties heeft voor bedrijven of instellingen die de gestelde normen niet naleven. De dreiging van reputatieverlies zorgt ervoor dat bedrijven of instellingen zich wel aan de regels houden. Een voorbeeld hiervan is de provincie Limburg die namen van bedrijven die milieuregels overtreden op internet publiceert.²⁵

De werkwijze van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) sluit hier nauw op aan. Openbaarmaking vormt een belangrijk onderdeel van de handhavingsstrategie van het CBP. Onderzoeken door het CBP worden steekproefsgewijs gedaan. Natuurlijk kunnen signalen aanleiding zijn een bepaald bedrijf of een instelling te onderzoeken. De wijze waarop de bevindingen worden gebruikt om een branchebreed handhavend effect te bewerkstelligen, verschilt voor de publieke en de private sector. Overheidsinstellingen zijn bijzonder gevoelig voor openbaarmaking.²⁶ De private sector is vooral gevoelig voor prikkels die de klandizie kunnen beïnvloeden; daarin wordt nog naar de beste invalshoek gezocht. Bevindingen in de private sector worden niet per individueel bedrijf bekend gemaakt. Het steekproefsgewijs werken brengt immers een zekere toevalligheid met zich mee. Wel worden bevindingen per branche bekendgemaakt. Aangezien daardoor de hele branche “besmet” wordt, bevordert dit ook zelfhandhaving door de branche.

2.10 Conclusies

Vraagstukken rond andere toezichtarrangementen zijn complex. Bij het nadenken hierover zijn vier stappen essentieel:

1. Baken het publiek belang af en identificeer partijen die bij de borging daarvan een rol kunnen spelen.
2. Toets voor iedere fase van het toezichttraject of het mogelijk en gewenst is om burgers / bedrijven verantwoordelijkheid te geven. Formuleer eventueel aanvullende acties die nodig zijn om dat te doen.
3. Formuleer aldus een aantal opties waarbij concreet invulling wordt gegeven aan de betrokkenheid van burgers / bedrijven in het gehele toezichtarrangement.

²⁵ Zie ook box 1.1 in hoofdstuk 1 en het rapport van Meijer (2003) uit voetnoot 24.

²⁶ In 2000 heeft een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) het Handvest Publieke Verantwoording ondertekend. Met de ondertekening geven de deelnemende organisaties (de Handvestgroep) aan dat ze zich, naast het afleggen van verantwoording aan de minister, ook willen verantwoorden aan klanten en samenleving over hun handelen en de kwaliteit van dienstverlening. Zie www.publiekverantwoorden.nl.

4. Kies het toezichtarrangement dat leidt tot de meest effectieve en efficiënte borging van het publiek belang.

Bij de eerste stap wordt bepaald welk publiek belang aan de orde is en welke actoren daarbij een rol spelen. Pas als je weet *wat* het belang is dat je wilt borgen, kun je immers bepalen *hoe* je dat het beste kunt doen en welke actoren daarbij ingeschakeld kunnen worden. Bij stap 2 toets je eerst of het mogelijk is burgers / bedrijven bij de verschillende stappen uit de toezichtketen te benutten. Noodzakelijke voorwaarden zijn dat burgers of bedrijven ertoe in staat zijn (voldoende kennis, informatie beschikbaar), dat het in hun belang is en dat hun belang strookt met het publieke belang. Vervolgens bezie je of het ook wenselijk is verantwoordelijkheden aan burgers / bedrijven over te dragen. Voordelen hiervan (bijvoorbeeld betere naleving van gestelde regels, minder werk voor de inspectie) moeten dan worden afgewogen tegen de nadelen (bijvoorbeeld grotere lasten voor burgers of bedrijven). Op basis van stap 2 kun je, door te wegen in hoeverre aan de criteria voor het overdragen van verantwoordelijkheden is voldaan, een aantal verschillende opties in beeld brengen die het toezichtarrangement vormgeven. Dat gebeurt expliciet in stap 3. In stap 4 wordt op basis van een weging van deze arrangementen een keuze gemaakt. Criterium voor de uiteindelijke keuze is dat het publiek belang zo effectief en efficiënt mogelijk wordt geborgd. Toezichtarrangementen met grotere verantwoordelijkheden voor burgers of bedrijven zijn geen doel op zich.

We pretenderen niet dat uit deze benaderingswijze per definitie een objectief juist besluit over de inrichting van het toezicht voortvloeit. Ons afwegingskader is geen beslisboom die dwingend tot een bepaalde, voor iedere gebruiker gelijke uitkomst leidt. De vragen zijn namelijk slechts te beantwoorden op basis van beoordeling van mogelijkheden, toekomstverwachtingen, risico-inschattingen en waardering van belangen. Dit zijn aspecten die naar hun aard in hoge mate subjectief zijn. De meerwaarde van het kader in dat subjectieve proces is volgens ons dat het:

- dwingt vragen te beantwoorden waar in de praktijk nog al eens bewust of onbewust aan voorbij gegaan wordt;
- leidt tot explicitering van keuzes en het afleggen van verantwoording daarover en die keuzes daarom vatbaar voor nadere discussie maakt;
- het denken over alternatieven voor de gangbare vormen van toezicht stimuleert.

Om deze meerwaarde te realiseren, is het wel belangrijk de verschillende stappen in combinatie met elkaar te bezien. Uiteindelijk gaat het immers niet om de best mogelijk invulling van de verdeling van verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld normstelling of informatieverzameling afzonderlijk, maar om een optimaal arrangement voor de gehele keten. Bovendien is het afwegingskader niet volstrekt beleidsneutraal is. In het kader ligt namelijk een voorkeur besloten voor het maximaal inschakelen van ‘andere ogen’ in iedere fase van het toezichttraject. Die voorkeur komt tot uitdrukking in de structurering

van de vragen: bij positieve beantwoording van een vraag over de mogelijkheid en wenselijkheid van het inschakelen van 'vreemde ogen' in een fase van het toezichttraject, wordt er in beginsel geen vrijheid gelaten om voor een traditioneler toezichtvariant te kiezen.

3. Toepassing van het afwegingskader op vier casus

3.1 Inleiding

Het afwegingskader uit hoofdstuk 2 hebben we op een viertal casus toegepast. Daarbij gaat het om de kinderopvang, het basisonderwijs, de afvalketen en beroepsonderwijs en educatie. Met de keuze voor deze casus is zoveel mogelijk aangesloten bij lopende discussies. In dit hoofdstuk diepen we de verschillende casus niet in detail uit. In paragraaf 2 beschrijven we de belangrijkste punten uit de casus. Daarbij abstraheren we van nuances die in de uitgebreide beschrijvingen van de casus in bijlage A wel aan de orde komen.

In paragraaf 3 gaan we dieper in op zaken die ons bij beantwoording van de vragen uit het afwegingskader zijn opgevallen, de aandachtspunten die we signaleren en de lessen die we hebben getrokken uit het proces. Enkele algemene lessen willen we hier al noemen. Eerste les is dat het belangrijk is om echt door te denken. Vaak zijn er meer belanghebbenden en is er meer mogelijk dan je in eerste instantie denkt. Een handige manier om dit te bewerkstelligen is door bij het zoeken naar een ander toezichtarrangement eerst de meest vergaande variant te beschrijven en van daaruit te zoeken naar de meest wenselijke variant. Een tweede algemeen punt is dat de reflex om de inschakeling van burgers en bedrijven louter als aanvullend te zien vaak voorkomt. Vaak heeft de overheid de neiging burgers en bedrijven wel te betrekken bij een bepaalde problematiek, maar gaat zij de fundamentele vraag of de verantwoordelijkheid voor de problematiek wel bij de overheid moet (blijven) horen uit de weg. Het is belangrijk om hierop opmerkzaam te zijn; we zoeken immers naar *alternatieven* voor overheidstoezicht. Tot slot is gebleken dat betrokkenheid van collega's van andere departementen enorm helpt om onthechting te bereiken en te voorkomen dat de vragen uit het kader met grote vooringenomenheid worden beantwoord.

3.2 Korte beschrijving van de vier casus

In deze paragraaf lichten we de casus kort toe. Vooraf merken we op dat we ons vooral hebben gericht op de mogelijkheden van andere toezichtarrangementen, niet op de politieke wenselijkheid. We hebben dus zo objectief mogelijk gezien in hoeverre aan de voorwaarden voor grotere betrokkenheid van burgers of bedrijven bij de verschillende stappen uit de toezichtketen is voldaan.

3.2.1 Kinderopvang

Aanleiding

Het stelsel van normering van en toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang is in verandering in verband met de invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang

(Wbk). In hoofdzaak brengt deze wet een centralisatie van normstelling en (meta)toezicht, al zijn er ook prikkels tot meer marktwerking en openingen voor meer private normstelling en toezicht. Onderzocht is of een volledig privaat stelsel mogelijk is.

Publiek belang

Als publiek belang is gedefinieerd: beschikbaarheid van voldoende kinderopvang van voldoende kwaliteit voor een redelijke prijs, gezien het belang van kinderopvang voor het kunnen combineren van arbeid en zorg. De zorg voor de kwaliteit van het aanbod is de verantwoordelijkheid van de aanbieders, de zorg voor het welzijn van de kinderen de verantwoordelijkheid van de ouders.

Toepassing van het afwegingskader

Toepassing van het afwegingskader geeft aan dat een evenwichtig privaat arrangement, waarin de kwaliteit van kinderopvang door onderlinge ‘checks and balances’ is gewaarborgd, in principe mogelijk is. Zowel de aanwezigheid van kennis (m.n. professionele kennis binnen de sector, maar op een aantal relevante punten zeker ook bij de ouders) als de belangen van partijen bij toezicht en handhaving duiden hierop. Indicatie *tegen* deze mogelijkheid is de vrij zwakke positie van ouders. Deels hangt dit samen met een imperfecte werking van de markt, er is meer vraag dan aanbod. Vermoedelijk is deels ook het feit dat de overheid normering en controle naar zich toe heeft getrokken oorzaak van de zwakke positie van ouders. Ouders zijn daardoor minder geprikkeld zich goed te organiseren en een stevige controlepositie te bevechten. Een evenwichtig stelsel vereist daarom versterking van de positie van de ouders, opdat zij als “vreemde ogen” kunnen fungeren om de branche op het rechte spoor te houden. De overheid kan een aantal dingen doen om dit te stimuleren.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het doorlopen van het afwegingskader beveelt de werkgroep aan de overstap naar een zelfreguleringsvariant zo snel mogelijk te maken. De structurele positie van de ouders in het bestel is nu echter nog te zwak om een rol van betekenis te kunnen spelen bij de normstelling en bij de handhaving van de kwaliteit. Voor een evenwichtig stelsel moet daarom de positie van de ouders sterker worden. Er zijn al ontwikkelingen in gang gezet die de positie van de ouders versterken. De in behandeling zijnde Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) wijzigt het financieringsstelsel, namelijk subsidiëring van de vragers in plaats van de instellingen. Hiermee wordt vraagsturing bevorderd. Bovendien bestaat er een vrijwillige certificeringsregeling. De positie van ouders moet echter nog verder worden versterkt. Daarvoor zijn verschillende instrumenten denkbaar: stimulering, wetgeving, (financiële) ondersteuning. Wat betreft informerende instrumenten valt te denken aan certificaten en kwaliteitskeurmerken.

De verantwoordelijke minister zou de Wbk moeten omvormen tot een systeemwet, waarin de verantwoordelijkheden van ouders en ondernemers zijn afgebakend, opdat op

basis van gelijkwaardigheid door middel van initiatieven vanuit de kinderopvangsector de kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang kan worden gegarandeerd. In deze opzet is (op termijn) dus geen sprake meer van specifieke kwaliteitseisen krachtens de wet, maar van een algemeen wettelijk kader, waarbinnen de kinderopvangsector zelf initiatieven moet nemen om tot verantwoorde kinderopvang te komen. Of deze verschuiving van verantwoordelijkheden ook kan leiden tot een volledige afbouw van het overheidstoezicht hangt uiteindelijk af van de mate waarin en de wijze waarop de zelfregulering vorm zal krijgen.

3.2.2 Funderend onderwijs

Aanleiding

In de huidige situatie wordt in het toezicht op het funderend onderwijs²⁷ weinig gebruik gemaakt van ervaringen van ouders. Bovendien worden ouders te weinig in de positie gebracht om zich verantwoordelijk te voelen voor de kwaliteit. De laatste jaren is wel een ontwikkeling gaande waarbij de positie van ouders wordt versterkt, denk aan de kwaliteitskaarten op internet. Bovendien zijn in de beleidsagenda van OCW voor 2004 deregulering, autonomie en rekenschap als prioriteit opgenomen. Een grotere rol voor ouders daarbij ligt voor de hand. In de casus zijn vier varianten uitgewerkt die aansluiten bij bovengenoemde ontwikkeling.

Publiek belang

De zorg voor een goede kwaliteit van het onderwijs voor een redelijke prijs voor alle leerplichtige burgers, wordt een publiek belang geacht. Dit is vastgelegd in de Grondwet. De overheid heeft daarbij een eindverantwoordelijkheid. Doel van het toezicht in het kader van het publiek belang is te borgen dat de vastgestelde eisen worden nageleefd. We zoeken arrangementen die het publieke belang borgen en tegelijkertijd de betrokkenheid van ouders vergroten.

Toepassing van het afwegingskader

Uit het doorlopen van de vragen uit het afwegingskader leren we dat grotere betrokkenheid van ouders in principe bij iedere stap uit de toezichtketen mogelijk is. Wel moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. We hebben vier varianten ontwikkeld die concreet invulling geven aan grotere betrokkenheid van ouders:

1. *Actieve informatieverstrekking*. Rapportages van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) worden actief aangeboden aan ouders en afgestemd op hun informatiebehoefte. Belangrijkste voordelen zijn de relatief eenvoudige implementatie (sluit goed aan op huidige arrangement) en grotere betrokkenheid van ouders die uit kunnen monden in effectiever toezicht. Nadeel is dat aan

²⁷ Primair en voortgezet onderwijs.

informatieverstrekking geen gevolgen worden verbonden in termen van verantwoordelijkheid voor oordeelsvorming en eventuele interventies. Het is dus de vraag in hoeverre mogelijke effectiviteitwinst opweegt tegen efficiëntieverlies (meer werk voor de inspectie).

2. *Ouders oordelen.* Oordeelsvorming geschiedt in deze variant deels door ouders (proces en leerling gerelateerde zaken) en deels door de inspectie (onderwijsinhoudelijke zaken). De school vertaalt beide oordelen in concrete actiepunten die worden gemeld in een openbaar jaarplan en een jaarverslag. Mogelijkerwijs betreft de school de ouders actief bij het opstellen van deze punten. Voordeel is dat de relatie tussen ouders en scholen flink wordt versterkt, wat goed is voor de effectiviteit van het toezicht. Nadelen zijn dat oordeelsvorming lastig kan zijn vanwege geringe betrokkenheid bij stap 1 en 2, mogelijke lastenverzwaring voor scholen en eventuele 'witte vlekken' als het toezicht door de ouders en het toezicht door de inspectie niet naadloos op elkaar aansluiten.
3. *Ouders aan zet.* Ouders zijn in deze variant verantwoordelijk voor de eerste drie stappen uit de toezichtketen voor proces en leerlinggerelateerde zaken. Bovendien zijn zij verantwoordelijk voor de verspreiding van gegevens. Voordelen zijn grotere ruimte voor ouders om eigen verantwoordelijkheid te nemen, mogelijke effectiviteitsverbetering van het toezicht (ouders hebben gezamenlijk meer ogen dan de inspectie) en een taakverlichting voor de Inspectie. Nadelen zijn dat administratieve lasten niet per definitie dalen (afhankelijk van invulling die ouders eraan geven) en dat ouders behalve 'stemmen met de voeten' weinig interventiemogelijkheden hebben.
4. *Inspectie aan de kant.* De overheid beperkt haar inspectietaak tot het minimum: via het Onderwijsverslag de Staten-Generaal informeren over de staat van het onderwijs. De overheid bepaalt de eindtermen en laat de invulling daarvan over aan scholen en ouders. Een gekozen toezichtcommissie van ouders stelt de kaders voor de onderwijsinhoud vast; de school voert het onderwijs uit binnen deze kaders. Los hiervan is het denkbaar dat de Commissie een rol speelt op het budgettaire vlak. De overheid blijft de bekostigingsvoorwaarden bepalen. Over de naleving van deze voorwaarden rapporteert de school dan ook aan de overheid en de Commissie. Voordelen van optie 4 ('Inspectie aan de kant') zijn substantiële overdracht van verantwoordelijkheden, dito afname van overheidstoezicht en goede aansluiting op de praktijk. Nadelen zijn dat ouders verantwoordelijkheden krijgen die ze wellicht niet waar kunnen of willen maken, dat grote verschillen tussen scholen kunnen ontstaan waardoor de onderlinge vergelijkbaarheid lastig is, dat de overheid moeite zal hebben om een totaaloordeel te vellen over de onderwijskwaliteit en dat het verschil in maatschappelijke positie, inzichten en kennis van ouders hun weerslag kunnen hebben op het toezicht op de school.

Conclusies en aanbevelingen

Een groter gebruik van ouderogen past in het algemene kabinetsbeleid en in het beleid van OCW om ouders te stimuleren meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. De kwaliteit van het onderwijs kan verder verhoogd worden als ouders een grotere rol krijgen in het bestuur van en toezicht op het onderwijs. Met name varianten 3 en 4 zijn betekenisvolle opties om ouders bij de school te betrekken en deel te laten nemen aan het toezicht erop. De mogelijkheden om het verticale toezicht te verminderen zijn groter als bestuurlijke arrangementen worden veranderd en ouders de school meebesturen. Natuurlijk moeten ouders deze verantwoordelijkheid dan wel willen en kunnen nemen. Naast een structuurverandering is dus een cultuurverandering van belang om middels grotere betrokkenheid van ouders bij de toezichtketen het publiek belang in het funderend onderwijs beter te kunnen borgen.

Concreet bevelen we het volgende aan:

- Laat de inspectie al in 2004 meer aandacht besteden aan het kwaliteitsoordeel van ouders. Variant 2 geeft hiervoor een concrete invulling.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar, een pilot met best practices waarin je in fasen variant 2 tot en met 4 doorloopt. Neem daarbij scholen waar de betrokkenheid van ouders van oudsher al groot is (bijvoorbeeld Montessorischolen). Werk samen met de onderwijsdirecties Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) van het ministerie van OCW, de inspectie en ouders van de betrokken scholen een plan uit.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar, een pilot vanuit bad practices op scholen waar de betrokkenheid van ouders minimaal is, bijvoorbeeld zwarte VMBO-scholen. Stel in deze pilot het kwaliteitsaspect schoolklimaat en de rol van ouders bij het toezicht hierop centraal. Werk een plan uit samen met de onderwijsdirectie VO van het ministerie van OCW, de inspectie, gemeenten en ouders van de betrokken scholen.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar een pilot waarin onderlinge visitatie door scholen deels in de plaats komt van het toezicht door de inspectie.

Bij al deze trajecten geldt dat het van belang is om het toezicht door de inspectie in eerste instantie te handhaven. Naarmate de pilots het huidige toezicht verder vervangen, kan de inspectie geleidelijk als toezichthouder terugtreden.

3.2.3 Ketenbenadering afvalstromen

Aanleiding

Ten aanzien van het afvalbeheer is sprake van een hoge regeldruk en regeldichtheid. De indruk bestaat dat geen afdoende naleving van de afvalregelgeving kan worden bereikt door het huidige toezicht op de individuele schakels in de keten van het afvalbeheer. Het inrichtingenregime, werkenregime en vervoersregime (genoemd naar de punten waarop

gecontroleerd wordt) sluiten onvoldoende op elkaar aan, om een samenhangend en sluitend toezicht op de naleving (efficiënt) te kunnen invullen. Daarom is gezocht naar alternatieven voor dit overheidstoezicht waarbij een grotere verantwoordelijkheid aan de branche wordt gegeven. We hebben ons daarbij geconcentreerd op bouw- en sloopafval, aangezien de branche hierbij sterk georganiseerd is. Er is sprake van verschillende schakels in een keten:

Object of bouwwerk → sloop → depot → scheiding → puinbreker → hergebruik

Publiek belang

Het publieke belang van een juiste verwerking van afval is de bescherming van de leefomgeving (het milieu) en de volksgezondheid. Het gaat daarbij om twee kerntaken van de overheid.

Toepassing van het afwegingskader

Gezien het sterke publieke belang in deze casus en het vooralsnog ontbreken van een direct gevoeld individueel belang, is gezocht naar mogelijkheden om deze belangen te creëren. Bij de normstelling kwamen we tot de conclusie dat de overheid ter bescherming van mens en milieu de minimale grenzen zal moeten vaststellen over de eindverwerking in de afvalstoffenketen: het storten of verbranden van afval. Door consequent handhavend op te treden tegen de laatste, verontreiniging veroorzakende schakel in de keten, kan de overheid bewerkstelligen dat de onderlinge schakels op elkaar toezicht gaan houden. Een bedrijf dat een boete krijgt opgelegd voor een overtreding die het gevolg is van een fout van een eerdere schakel in de keten, heeft er immers belang bij dat een dergelijke fout in de toekomst niet op zijn bordje terechtkomt. Dat kan hij doen door afspraken te maken met de eerdere schakels over wat aangeleverd wordt en hier ook zelf toezicht op te houden. Daarbij kan hij ook bepalen dat, mocht het toch fout gaan, hij de boete die hij van de overheid krijgt kan verhalen op de eerdere schakel die de fout heeft veroorzaakt. Ook kan hij, los van de sanctie van de overheid, bepalen dat de eerdere schakel een boete moet betalen voor elke keer dat in strijd met het contract aangeleverd wordt (boeteclausule).

Er zijn drie varianten denkbaar:

1. *Publieke ketenhandhaving naast het huidige overheidstoezicht*. In deze variant is van overlaten aan de branche geen sprake. Het toezicht en de sanctionering blijven bij de overheid. Waar nu echter nog verschillende publieke toezichthouders op ieder hun eigen terreinen en met ieder hun eigen bevoegdheden opereren, kunnen deze activiteiten door een ketenaanpak beter op elkaar worden afgestemd of zelfs samenvloeien in één dienst voor het rijk of (minimaal) de provincie.
2. *Private ketenhandhaving: “end of pipe”*. In deze variant komen de bovengenoemde mogelijkheden van het overlaten aan de branche het meest pregnant naar voren. De overheid spreekt de “end of pipe” vervuiler aan en laat het in principe aan de keten

over om onderling afspraken te maken. Om de keten “schoon” te houden kan de overheid, vanwege het grote publieke belang, eisen stellen aan de deelnemers aan de keten. Denkbaar is echter ook dat de branche zelf eisen stelt om deel te mogen uitmaken van de keten. Dit kan door middel van een certificeringssysteem.

3. *Private ketenhandhaving met beperkt overheidstoezicht.* In deze tussenvariant wordt variant 2 als uitgangspunt genomen, maar worden er enkele waarborgen ingebouwd. Die waarborgen hebben betrekking op een situatie waarin een overtreding van milieuregels van de overheid plaatsvindt (kan plaatsvinden) door een schakel buiten het gezichtsveld van de overige schakels in de keten. In deze benadering moet er of een vergunningstelsel worden gehanteerd voor de verschillende schakels, of kan gebruik worden gemaakt van een verplichte “afvalaccountantsverklaring”. In beide gevallen kan de controle beperkt worden tot de naleving van een aantal kernbepalingen.

Conclusies en aanbevelingen

Er kan niet direct een voorkeur voor een variant worden uitgesproken. Er is sprake van een eerste inventarisatie van een nieuwe werkwijze, waarbij een grove scan van enkele varianten is gemaakt. De werkgroep spreekt dus ook niet een sterke voorkeur voor een variant uit, maar geeft wel de aanbeveling dat de overheid (ministerie van VROM), maar met name het bedrijfsleven zelf (de afvalsector) de praktische werkbaarheid van de varianten nader onderzoeken. Het is wenselijk dat daar in 2004 werk van wordt gemaakt, zodat eventuele nieuwe voorstellen/varianten aan kunnen sluiten bij het VROM-project Herijking regelgeving, een programma dat doorloopt tot uiterlijk 2008 en waarin de VROM-regelgeving wordt gesaneerd en vereenvoudigd.

In de tussentijd kan wel al geëxperimenteerd worden met ketenhandhaving. De werkgroep beveelt in dat verband aan dat het ministerie van VROM in een nader te bepalen provincie samen met die provincie en de branche een pilot start om de meest vergaande variant 2 in de praktijk te beproeven. Zo nodig dienen ook gemeenten en andere handhavende instanties bij de pilot betrokken te worden. In een convenant wordt afgesproken dat de overheid haar controles beperkt tot de “end of pipe” op voorwaarde dat de branche een adequate vorm van ketenhandhaving organiseert.

3.2.4 Raden van toezicht in de BVE-sector

Aanleiding

Op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) worden het beroepsonderwijs en de educatie verzorgd door regionale opleidingscentra (ROC's) en agrarische opleidingscentra (AOC's). Het gaat om grote instellingen (rechtspersonen) die veel overheidsgeld ontvangen. Voorgeschreven is dat elke instelling een centrale directie of een college van bestuur heeft. Van een college van bestuur is sprake als het bestuur van de rechtspersoon een deel van zijn wettelijke taken en bevoegdheden aan dit college heeft

overgedragen. Deze overdracht vindt bij de meeste instellingen in aanzienlijke mate plaats. Dit kan zonder nadere voorziening betekenen dat er een machtsconcentratie plaatsvindt bij het college van bestuur en dat de checks and balances binnen de instelling afnemen. Gezocht is naar mogelijkheden om door intern toezicht deze checks and balances te herstellen.

Publiek belang

De publieke belangen die hier een rol spelen zijn de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs enerzijds en de rechtmatige en doelmatige verkrijging en besteding (door de onderwijsinstellingen) van publieke middelen anderzijds. Geconstateerd is dat de kwaliteit en de toegankelijkheid tegelijk ook private belangen zijn. Het gaat daarbij om belangen van zowel de deelnemers als het bedrijfsleven.

Toepassing van het afwegingskader

Bij de toepassing van het afwegingskader is met name gekeken naar de mogelijkheid bepaalde stappen geheel of gedeeltelijk aan (het intern toezicht binnen) de instelling zelf over te laten. Geconcludeerd is dat door intern toezicht in te stellen de mogelijkheden om stappen over te laten worden vergroot. Met betrekking tot de normstelling kan de overheid volstaan met het stellen van de kaders waarbinnen de instelling zelf invulling geeft aan de kwaliteit en de daarbij behorende besteding van de overheidsmiddelen. Op deze invulling kan namelijk door het interne toezichtorgaan direct toezicht worden gehouden. Het interne toezichtorgaan kan ook zelf bepalen waarop zij deze invulling toetst en zo ook zelf invulling geven aan de normstelling. Bij de handhaving moet een onderscheid worden gemaakt tussen overheidsnormen en normen van de instelling. Een intern toezichtorgaan heeft de mogelijkheid de *overheidsnorm* te 'handhaven' door middel van het al dan niet goedkeuren van de jaarstukken. Daarnaast zal de overheid echter altijd zelf de mogelijkheid moeten hebben om in te grijpen. Zij blijft immers uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de oordeelsvorming over de naleving van de door haar gestelde regels en de handhaving daarvan. Afstemming door het interne toezichtorgaan op de oordeelsvorming en handhaving door de overheid kan de taak van laatstgenoemde verlichten. De oordeelsvorming over en handhaving van *de nadere normen van de instelling en ongeschreven regels* zoals het functioneren van het college van bestuur, is een taak voor een intern toezichtorgaan. Dit heeft hiertoe bevoegdheden zoals de goedkeuring van jaarstukken en benoeming en ontslag van bestuursleden.

Conclusie en aanbevelingen

De algemene conclusie is dat het instellen van een vorm van intern toezicht de checks and balances binnen de BVE-instellingen verbetert en (daarmee) de druk op het overheidstoezicht vermindert. Dit intern toezicht kan op twee manieren ingesteld worden. In de eerste plaats kan het worden overgelaten aan daartoe aangewezen leden van het bestuur van de rechtspersoon. Deze vorm is met name geschikt voor een situatie waarin de taken en bevoegdheden van het bestuur van de rechtspersoon slechts in beperkte mate

aan het college van bestuur van de instelling zijn overgedragen. In de tweede plaats kan een apart orgaan, een raad van toezicht, worden ingesteld om het interne toezicht op zich te nemen. Deze variant is geschikt voor de situatie waarin het bestuur van de rechtspersoon zijn taken grotendeels heeft overgedragen aan een college van bestuur dat tevens is belast met directietaken. Het is gewenst dat de raad van toezicht een link krijgt met de deelnemers en bedrijven. Laatstgenoemden zijn belanghebbenden bij het goed functioneren van de instelling. Denkbaar is dat zij een recht van advies krijgen voor de benoeming van de leden van de raad van toezicht.

Door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin de raad van toezicht een plaats krijgt.

3.3 Ervaringen met het doorlopen van het afwegingskader

3.3.1 Publiek belang

Bij de uitwerking van de vier casus hebben we ons bij de formulering van het publiek belang zoveel mogelijk aangesloten bij de noties die daarover in de desbetreffende beleidsafdelingen en beleidsstukken zijn geformuleerd. Dan blijkt dat het publiek belang lang niet altijd expliciet wordt gemaakt of dat verschillende partijen anders over de definiëring van het publiek belang denken. De afbakening van het publiek belang is echter een cruciale stap bij het nadenken over andere toezichtarrangementen. Bij het beantwoorden van de vraag of invoering van een ander toezichtarrangement wenselijk is, toets je immers of dit leidt tot effectievere en / of efficiëntere borging van dit publiek belang. Indien het publiek belang (bijvoorbeeld op politieke gronden) anders wordt afgebakend, kan dit vanzelfsprekend grote gevolgen hebben voor het uiteindelijke oordeel over de wenselijkheid van invoering van een bepaald arrangement.

3.3.2 Normstelling

Een eerste algemene les die we hebben getrokken ten aanzien van de normstelling is dat het zeer belangrijk is om eerst alle partijen die een belang (kunnen) hebben bij normstelling te benoemen. Je bent al snel geneigd om direct op een voor de hand liggende partij in te zoomen. Wil je echter gefundeerd nadenken over andere arrangementen, dan zul je het hele palet compleet moeten hebben. Bij alle vier de casus hebben zowel de bedrijven en instellingen in de branche als hun klanten belang bij de normstelling. Het publiek belang houdt veelal het midden tussen de belangen van de verschillende partijen. Om het publiek belang goed te borgen is dus een zeker machtsevenwicht nodig.

Natuurlijk zijn er ook verschillen tussen de casus. Deze houden in de eerste plaats verband met de relatie tussen aanbieder en vrager. Bij drie van de vier casus is er een directe aanbieder-klantrelatie, bij de casus afvalverwerking ligt dit gecompliceerder.

Zowel de productie van afval als het belang bij de verantwoorde verwerking ervan is breed verspreid. Dit heeft gevolgen voor de mogelijke inrichting van de toezichtketen.

Een ander verschil komt voort uit de mate waarin andere partijen dan de overheid in het huidige arrangement al bij de normstelling zijn betrokken. Bij de kinderopvang en in het funderend onderwijs zijn vertegenwoordigers van de belanghebbenden betrokken bij normstelling. De vraag hier is vooral of zij ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de normstelling. Merk op dat er een groot verschil bestaat tussen betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid voor het stellen van de norm, impliceert immers ook verantwoordelijkheid voor het handhaven ervan. Dit heeft dus ook gevolgen voor de overige stappen uit de toezichtketen.

Ook zijn er verschillen ten aanzien van de bekostiging en de mate waarin de tucht van de markt haar werk doet. Bij de twee onderwijskasus is er sprake van publieke bekostiging. Direct betrokkenen worden daardoor minder geprikkeld om te letten op de verwerving, besteding en verantwoording van middelen. Bij de kinderopvang vindt met de introductie van de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) een wending plaats. Subsidie aan instellingen wordt beëindigd, ouders moeten dus zelf meer gaan bekostigen. Daardoor krijgen ze een groter belang bij doelmatige besteding van middelen. Daarbij komt dat de werking van de markt wordt versterkt.

Bij de casus afvalverwerking is nadrukkelijk naar voren gekomen dat bedrijven binnen de branche er belang bij hebben dat voor alle bedrijven dezelfde normen gelden. Het niveau van bescherming van de leefomgeving is echter een algemeen belang van “de burgers”. Gebruikelijk is dat dit soort belangen wordt waargenomen door de overheid. Zij kan dit invullen door zelf normen te stellen. Ook is denkbaar dat bijvoorbeeld milieuorganisaties, als vertegenwoordiger van belanghebbende burgers, als onderhandelaars met de afvalbranche optreden. Zij moeten daarvoor dan wel in de positie worden gebracht. In paragraaf 2.9 hebben we daarvoor enkele vormen aangegeven. In de casusuitwerking is gekozen voor kaderstelling door de overheid en uitwerking door de branche.

3.3.3 Informatieverzameling

Informatieverzameling is de tweede stap uit de toezichtketen. Ook hier hebben we in alle casus meerdere belanghebbenden kunnen benoemen. Allereerst zijn dit de overige bedrijven of instellingen in de branche. Zij hebben er uit het oogpunt van concurrentie en het imago van de sector als geheel belang bij dat alle bedrijven en instellingen zich aan de normen houden. Ook afnemers hebben een direct belang bij normnaleving. Bij de twee onderwijskasus en de casus kinderopvang zijn de afnemers een goed af te bakenen en te adresseren groep (ouders dan wel onderwijsontvangers en werkgevers). Het ligt voor de hand hen als eerste in te schakelen bij de informatieverzameling als je de betrokkenheid van burgers of bedrijven wilt vergroten.

Daarvoor bestaat echter een aantal mogelijke belemmeringen. Zo beschikken burgers niet altijd over de kennis om de juiste informatie te verzamelen. Dit betekent zeker niet dat burgers per definitie niet bij de informatieverzameling kunnen worden betrokken. We hebben bij de uitwerking van de casus gemerkt dat het gevaar om deze conclusie te snel te trekken nadrukkelijk aanwezig is. Het is belangrijk om scherp onderscheid te maken tussen zaken waar burgers inderdaad kennis ontberen en zaken waarover burgers juist heel veel kennis hebben. Dit kwam met name bij de casus funderend onderwijs pregnant naar voren. Onderwijsinhoudelijke aspecten zijn lastiger te beoordelen door ouders dan aspecten die raken aan het welbevinden van het kind. Voor laatstgenoemde aspecten lijkt het sowieso zinvol om ouders meer te betrekken. Daarbij komt dat het natuurlijk ook mogelijk is om vertegenwoordigers van direct belanghebbenden te scholen en faciliteren. Deze mogelijkheid is zowel bij de casus kinderopvang als bij de casus funderend onderwijs aan de orde gekomen.

Los van het kennisniveau van burgers speelt dat niet alle relevante informatie toegankelijk is. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze belemmering op te heffen. Zo kan het belang van de branche als geheel bij normnaleving worden ingezet om de belanghebbenden buiten de branche van informatie te voorzien. In de casus kinderopvang bestaat al een vrijwillig certificatiesysteem. Andere middelen om de branche toegankelijke en interpreteerbare informatie te laten verschaffen, zijn bijvoorbeeld gestructureerde publieke verantwoording en benchmarking. Ook is het mogelijk een onafhankelijke partij te belasten met informatieverzameling en deze te laten rapporteren aan belanghebbenden. Een bekend voorbeeld is controle door de accountant. Ook valt te denken aan een raad van toezicht, zoals in de casus waarin beroepsonderwijs en educatie centraal staan.

Staat het belang *dat* er informatie wordt verzameld dikwijls buiten kijf, een andere vraag is in hoeverre men er belang bij heeft om *zelf* informatie te verzamelen. Op basis van gesprekken met (vertegenwoordigers van) consumenten en aanbieders van de in de casus behandelde producten / diensten hebben wij de indruk dat aan de kant van aanbieders wel behoefte is aan meer zelfregulering en minder overheidsbemoeienis, met name in een marktomgeving zoals afvalverwerking en kinderopvang. Men verwacht daarvan meer maatwerk en minder bureaucratie. Aan de consumentenkant is de teneur veeleer dat men eerder meer dan minder van de overheid verwacht. Verwonderlijk is dat niet. Meer verantwoordelijkheid betekent immers ook meer lasten. De overheid zal in dergelijke gevallen moeten overwegen of het te behartigen publiek belang rechtvaardigt dat de lasten worden afgewenteld op de publieke sector, dus op het collectief.

In de casus afvalverwerking is naast het natuurlijke belang van de bedrijven in de branche een belang gecreëerd in de vorm van ketenverantwoordelijkheid. Er zijn vele overdrachtmomenten. Ieder bedrijf is ervoor verantwoordelijk dat wat ontvangen wordt in goede orde is. Hiermee is de prikkel tot onderlinge controle versterkt.

3.3.4 Oordeelsvorming en interveniëren

In alle vier de casus constateren we dat de belanghebbende partijen zelf een oordeel kunnen vormen, al dan niet met behulp van intermediairs zoals belangenverenigingen. In alle gevallen beschikken ze ook over mogelijkheden om te interveniëren. In de eerste plaats door op een of andere wijze met de voeten te stemmen. Dit kan een sterk disciplinerende werking hebben. De mate waarin deze mogelijkheid ook in den brede bijdraagt tot naleving van de normen hangt van de omstandigheden af. In een situatie waarin het belang bij de normen eenduidig is en de keuze ruim, zoals bij het basisonderwijs, kan de prikkel tot naleving groot zijn. De huidige ontwikkeling, waarin gegevens van scholen in hoge mate openbaar worden gemaakt, maakt deze prikkel operationeel. Merk op dat de disciplinerende werking in dit geval alleen opgaat voordat de schoolkeuze is gemaakt. Ouders halen kinderen immers niet snel van een school af. Bovendien speelt nabijheid een grote rol bij de schoolkeuze. In een situatie waarin een aanbodtekort is, zoals in de kinderopvang, is de drempel om met de voeten te stemmen hoog. In de casus afvalverwerking is het belang van de opdrachtgevers niet eenduidig. Zij kunnen er immers de voorkeur aan geven om voor minder geld gebruik te maken van een bedrijf dat het met de regels niet zo nauw neemt.

Ook nadat een keuze voor een bepaalde aanbieder is gemaakt, kunnen betrokkenen nog invloed uitoefenen. Dit is vooral mogelijk als er een langdurige relatie tussen afnemer en aanbieder is, zoals in de kinderopvang en in beide onderwijs casus. Het bestaan van dergelijke langdurige relaties zou steeds aanleiding moeten zijn om te overwegen op welke wijze de relatie benut kan worden voor het inrichten of versterken van verantwoordings- en controlearrangementen. Denk hierbij aan de inrichting van een raad van toezicht waarin directe belanghebbenden zitting hebben of aanbieders die worden gedwongen verantwoording af te leggen over prestaties uit het verleden en plannen voor de toekomst.

Ten slotte kan voor alle vier de casus publicatie van negatieve bevindingen worden genoemd als krachtig drukmiddel; *naming and shaming* werkt. In de praktijk wordt dit middel veel toegepast. De overheid kan dit verder stimuleren door het openbaar maken van haar eigen informatie en bevindingen.

3.3.5 De laatste stap - van analyse naar concrete aanbevelingen

Als het afwegingskader doorlopen is en een aantal arrangementen in kaart is gebracht, komt de vraag aan de orde welk van deze arrangementen tot de meest effectieve en efficiënte borging van het publiek belang leidt. Dit is vanzelfsprekend een cruciale vraag. Bij het uitwerken van de casus hebben we gemerkt dat al snel de neiging bestaat om de terugkoppeling naar het publiek belang 'wat losjes' op te pakken. Vaak lijkt op ideologische gronden te worden bepaald of een bepaald alternatief arrangement wel of

niet gewenst is. De meerwaarde van ons afwegingskader zit er echter juist in dat het enerzijds uitdaagt tot het zoeken naar alternatieve arrangementen, maar anderzijds ook nadrukkelijk uitnodigt om hierover op een gestructureerde manier na te denken en daarbij een zuivere analyse toe te passen. Daarom benadrukken we hier nogmaals dat grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven weliswaar goed aansluit bij de tijdgeest en dat op dit vlak veel te winnen valt, maar dat het geen doel op zich is. Uiteindelijk staat borging van het publiek belang centraal.

3.4 Conclusies en aanbevelingen

Bij de behandeling van de vier casus hebben we geconstateerd dat het afwegingskader een handzaam hulpmiddel is om de mogelijkheden van andere toezichtarrangementen systematisch in kaart te brengen. Om hier zo zinvol mogelijk gebruik van te maken, is het handig onze lessen uit de toepassing op de vier casus mee te nemen. Een eerste les is dat het belangrijk is de verschillende belanghebbenden te onderscheiden. We hebben gemerkt dat de neiging bestaat te focussen op de meest voor de hand liggende betrokkenen. Dit terwijl er vaak veel meer belanghebbenden zijn, wier inzet zeer waardevol kan zijn. Praktische tip om dit te ondervangen is om eerst de meest vergaande variant te beschrijven waarbij de overheid zich geheel terugtrekt en van daaruit terug te redeneren naar de meest wenselijke variant. Een ander gevaar dat je steeds terug ziet komen, is dat betrokkenheid van burgers en bedrijven als nuttig en aardig wordt gezien, maar dat niet goed wordt nagedacht over de consequenties voor de huidige inrichting van de toezichtketen. Het gaat met andere woorden al snel om allerlei extra vormen van toezicht en niet over alternatieven voor het bestaande toezicht.

Voor iedere stap uit het afwegingskader hebben we ook een aantal specifieke lessen getrokken. Bij de afbakening van het publieke belang hebben we gemerkt dat dit vaak impliciet blijft en dat er allerlei verschillende zaken onder worden verstaan. Het is belangrijk om het publiek belang expliciet af te bakenen, omdat het anders onmogelijk is om de wenselijkheid van de invoering van een ander arrangement te toetsen. Daarbij komt dat het publiek belang niet hetzelfde is als een wettekst. Het gaat veeleer om hetgeen achter de wettekst zit dan om de letterlijke formulering ervan in de wet.

Wat normstelling betreft is opgevallen dat je snel op één partij inzoomt. Bovendien zie je dat er in de praktijk allerlei manieren zijn om een belang dat er op het eerste gezicht niet is te creëren zodat burgers of bedrijven wanneer verantwoordelijkheid aan hen wordt overgedragen wel in lijn met het publieke belang handelen.

Met betrekking tot informatieverzameling is de les enerzijds dat er allerlei vormen zijn om het kennisniveau en de toegankelijkheid van informatie zodanig te vergroten dat een grotere rol voor burgers hierbij mogelijk is. Anderzijds valt op dat burgers vaak wel een belang hebben, maar dat zij lang niet altijd behoefte (zin / tijd) lijken te hebben om

hieraan invulling te geven. Het is zaak hiermee bij de inrichting van andere toezichtarrangementen rekening te houden.

In relatie tot oordeelsvorming en interveniëren is naar aanleiding van de uitwerking van de vier casus vooral naar voren gekomen dat van ‘stemmen met de voeten’ een sterk disciplinerende werking uit kan gaan. Openbaarmaking van resultaten is hiervoor een middel. De overheid kan dit faciliteren. Bij de vertaalslag van analyse naar concrete aanbevelingen is cruciaal dat de terugkoppeling naar het publiek belang plaatsvindt. Om de borging daarvan is het immers allemaal te doen. Concrete aanbevelingen voor de verschillende sectoren sommen we in het volgende hoofdstuk nogmaals op.

4. Conclusies en aanbevelingen

In de probleemstelling van dit rapport stellen we twee vragen aan de orde. De eerste vraag luidt – kort geformuleerd – wanneer inzet van andere toezichtarrangementen zinvol is. We hebben geconstateerd dat we in de praktijk te vaak de klassieke reflex zien dat de overheid taken en verantwoordelijkheden op het vlak van toezicht naar zich toetrekt. Dit rapport laat zien dat het in veel gevallen mogelijk is burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheden te geven bij het toezicht. Vaak is dit bovendien ook gewenst; inzet van vreemde ogen kan tot effectievere en efficiëntere borging van het publiek belang leiden. Natuurlijk moet wel aan een aantal noodzakelijke voorwaarden zijn voldaan en moet dogmatisch denken over andere toezichtarrangementen worden voorkomen. Ons afwegingskader helpt daarbij. Wij pleiten dus enerzijds voor een echte omslag in het denken waarbij vreemde ogen veel nadrukkelijker bij de beleidsvorming rond toezichtkwesities worden betrokken. Anderzijds willen we voorkomen dat een nieuw dogma ontstaat. Alleen als invoering van een ander toezichtarrangement daadwerkelijk iets oplevert, is het zinvol.

De tweede vraag uit de probleemstelling richt zich op het vervolg: hoe kunnen we andere toezichtarrangementen op een aantal terreinen inzetten? Andere toezichtarrangementen staan centraal in dit rapport. Om het gedachtegoed uit dit rapport in te bedden, hebben we de volgende aanbevelingen:

- *Betrek het gedachtegoed in de opleiding van rijksambtenaren.* Het is van belang dat de “klassieke reflex” zoals die in het rapport aan de orde is gekomen, uit de overheidscultuur verdwijnt. Het moet niet meer een automatisme zijn dat de overheid de regels stelt en hier toezicht op gaat houden. Door in de opleiding van ambtenaren hier aandacht aan te besteden, kan deze cultuur veranderd worden.
- *Gebruik het afwegingskader bij de besluitvorming over een nieuwe regeling.* In de Aanwijzingen voor de regelgeving is bepaald dat terughoudend met regelgeving moet worden omgegaan. Aanwijzing 6 geeft aan dat alleen tot invoering van nieuwe regelingen kan worden besloten als de noodzaak daarvan vaststaat. Aanwijzingen 7, onderdeel c, en 8 zijn nog specifiek: “onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is” respectievelijk “Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijke overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.” Met andere woorden: voordat je een regeling maakt, moet je eerst onderzoeken of de sector niet zelf haar zaken kan regelen. Het afwegingskader uit dit rapport biedt hiervoor een handvat. Op basis daarvan kunnen wetgevers immers aangeven waarom zelfregulering wel of geen soelaas biedt. Bij de toetsing van wetgeving wordt op de

naleving van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zo ook de bovengenoemde aanwijzingen, gelet.

- *Neem meer vormen van zelfregulering op in de Aanwijzingen voor de regelgeving.* In de toelichting op Aanwijzing 8 worden normalisatie, certificatie en ketengarantie-stelsels als mogelijke vormen van zelfregulering genoemd. Zoals in dit rapport wordt onderkend, zijn er veel meer vormen van zelfregulering. Het hangt van de situatie af welke vorm het meest geschikt is. Om de verschillende vormen in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces onder de aandacht te brengen, verdient het aanbeveling deze bij een toekomstige wijziging van de Aanwijzingen expliciet te benoemen. Gedacht kan worden aan de instrumenten gedragscode, reclamecode, protocol, convenant, keurmerk, erkenningsregeling, visitatie, algemene voorwaarden, standaardregeling, arbitrage, bindend advies, buitengerechtelijke geschillen-beslechting, ombudsman en tuchtrecht.
- *Betrek het afwegingskader bij de toetsing van een nieuwe regeling.* Het afwegingskader kan ook helpen om te bepalen of aan bovengenoemde aanwijzingen is voldaan. Het is daarom belangrijk het kader te benutten bij de toetsing van wetgeving.
- *Gebruik het afwegingskader bij evaluaties.* Bij evaluaties van beleid en regelgeving komt vaak alleen aan bod of het gekozen systeem werkt. We bevelen aan ook het gekozen systeem als zodanig aan de orde te stellen. Dus niet alleen bezien of het bestaande systeem werkt, maar ook of een ander systeem (bijvoorbeeld met grotere verantwoordelijkheid voor burgers of bedrijven) beter zou kunnen werken. Ons afwegingskader helpt om dit soort verdergaande opties op een zinvolle manier te verkennen. Het ministerie van Justitie start binnenkort het programma ‘naar een bruikbare rechtsorde’ op. In het kader van dit programma zullen onder andere exercities worden uitgevoerd waarbij het gehele systeem wordt geanalyseerd.
- *Gebruik de aanbevelingen uit het rapport bij het programma Andere Overheid.* Vooral bij het ontwikkelen en toepassen van nieuwe wetgevingsconcepten (actie 2.4), het aangekondigde project op het vlak van zelfregulering (actie 2.5) en bij het traject over toezicht en handhaving (actie 3.3) zijn de inzichten uit dit rapport waardevol.
- *Voeg aan de Checklist Toezicht toe dat moet worden afgewogen in hoeverre het toezicht kan worden overgelaten aan partijen buiten de overheid.* Aan de hand van het afwegingskader moet, voorafgaand aan de inrichting van overheidstoezicht, worden afgewogen in hoeverre het toezicht kan worden overgelaten aan partijen buiten de overheid.²⁸
- *Betrek het gedachtegoed uit dit rapport bij beantwoording van de motie Heemskerk.*²⁹ De motie is vooral gericht op het functioneren van markttoezichthouders. Hoewel hier niet de focus ligt van dit rapport, kan het gedachtegoed ook hier wellicht nuttige inzichten verschaffen.

²⁸ Dit sluit aan bij het voornemen opgenomen in het Actieprogramma ‘Andere Overheid’, p. 35, om de “civil society” een grotere rol toe te kennen in toezichtarrangementen. Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1.

²⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 5.

- *Betrek het gedachtegoed uit dit rapport bij de doorlichting van toezichtarrangementen op het gebied van de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat (IVW). Per domein van het toezicht (bijvoorbeeld koopvaardij of taxivervoer) zullen vanuit vooraf vastgestelde uitgangspunten bestaande toezichtarrangementen worden herzien. De mogelijkheden om te komen tot alternatieven voor het 'klassieke' overheidstoezicht zullen daarbij ook worden onderzocht.*

Waar andere toezichtarrangementen inzetten?

Voor de vier sectoren die we onder de loep hebben genomen, doen we de volgende concrete aanbevelingen:

Kinderopvang

- We bevelen aan om te werken naar een situatie waarin de rol van de overheid in de normering van en het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang minimaal is. De kwaliteit van de kinderopvang is de verantwoordelijkheid van de ondernemers. De rol van “vreemde ogen”, ten opzichte van de branche, kan in de toekomst worden vervuld door de ouders. Deze rol kunnen ze zowel hebben bij de normstelling als bij het toezicht op de naleving van de normen door de aanbieders van kinderopvang. De positie van de ouders is echter op dit moment te zwak om deze rol te kunnen vervullen. De overheidsinterventie moet zich daarom richten op versterking van de rol van de ouders.
- Het ministerie van SZW beheert de wetgeving en zal, volgens de in behandeling zijnde wetgeving, metatoezicht gaan uitoefenen op het toezicht door de GGD's. Uitvoeren van de aanbeveling houdt in dat de overheid terug zal treden. De overheidsrol die overblijft, zou een andere moeten worden: niet meer zelf normen stellen en toezicht uitoefenen, maar bevorderen dat de ouders de rol die hun is toegedacht waar kunnen maken. Concreet houdt dit in dat de Wet basisvoorziening kinderopvang zou moeten worden omgebogen naar een systeemwet, waarin de verantwoordelijkheden van ouders en ondernemers zijn afgebakend, opdat op basis van gelijkwaardigheid door middel van initiatieven vanuit de kinderopvangsector de kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang kan worden gegarandeerd.
- De Wet basisvoorziening kinderopvang wordt op dit moment behandeld. Deze wet bevat wel perspectieven voor zelfregulering, maar zelfregulering is niet de essentie. De keus voor een andere invalshoek zou bij voorkeur zo snel mogelijk moeten worden gemaakt, opdat van aanvang af kan worden toegewerkt naar een stelsel waarin de stap naar een zelfreguleringsvariant verantwoord kan worden gezet.

Funderend onderwijs

Concreet bevelen we het volgende aan:

- Geef ouders al in 2004 meer verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming over proces- en leerlinggerelateerde aspecten in het funderend onderwijs. De Inspectie kan zich dan concentreren op de inhoud van het onderwijs.

- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar, een pilot met ‘best practices’ waarin in fasen variant 2 tot en met 4 worden doorlopen. Neem daarbij scholen waar de betrokkenheid van ouders van oudsher al groot is (bijv. Montessorischolen). Werk samen met de directies Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs van het ministerie van OCW, de onderwijsinspectie en ouders van de betrokken scholen een plan uit.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar, een pilot vanuit ‘bad practices’ op scholen waar de betrokkenheid van ouders minimaal is, bijvoorbeeld zwarte VMBO-scholen. Stel in deze pilot het kwaliteitsaspect schoolklimaat en de rol van ouders bij het toezicht hierop centraal. Werk een plan uit samen met de directie Voortgezet Onderwijs van het ministerie van OCW, onderwijsinspectie, gemeenten en ouders van de betrokken scholen.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar een pilot waarin onderlinge visitatie door scholen deels in de plaats komt van het toezicht door de onderwijsinspectie

Bij al deze trajecten geldt dat het van belang is om het toezicht door de onderwijsinspectie in eerste instantie te handhaven. Naarmate de pilots het huidige toezicht verder vervangen, kan de inspectie geleidelijk als toezichthouder terugtreden.

Afvalmarkt

De werkgroep beveelt aan dat het ministerie van VROM, maar met name ook het bedrijfsleven zelf (de afvalsector) de praktische werkbaarheid van de verschillende varianten nader onderzoekt. Het is wenselijk dat daar in 2004 werk van wordt gemaakt, zodat eventuele nieuwe voorstellen en varianten aan kunnen sluiten bij het VROM-project Herijking regelgeving. In dit programma wordt de VROM-regelgeving gesaneerd en vereenvoudigd. Het programma loopt tot uiterlijk 2008 door. Daarnaast bevelen we aan dat het Ministerie van VROM het initiatief neemt voor een pilot, bijvoorbeeld in een provincie, om de varianten in de praktijk uit te proberen.

De werkgroep beveelt verder aan dat de minister van VROM in een nader te bepalen provincie een pilot start om de meest vergaande variant 2 in de praktijk te beproeven. In een convenant moet worden afgesproken dat de overheid haar controles beperkt tot de “end of pipe”. Voorwaarde is dat de branche een adequate vorm van ketenhandhaving organiseert.

Beroeps- en Volwasseneneducatie

De werkgroep beveelt de minister van OCW aan om in de Wet educatie en beroepsonderwijs te bepalen dat bij overdracht van bestuurstaken aan een centrale directie of een college van bestuur wordt voorzien in intern toezicht en dat dit toezicht bij volledige overdracht van bestuurstaken geschiedt in de vorm van een raad van toezicht. Door het ministerie van OCW wordt een wetsvoorstel met die strekking reeds voorbereid.

Andere sectoren

Bovengenoemde sectoren zijn zeker niet de enige sectoren waar invoering van verschillende vormen van ander toezicht kan leiden tot betere borging van het publieke belang. Verschillende kenmerken en signalen kunnen een aanwijzing vormen voor het gebrekkig functioneren van het huidig toezicht en mogelijke winst door andere inrichting ervan. Klachten over onvoldoende invloed van de afnemers van een product of dienst, belasting van het toezicht, onnodig belemmerende regelgeving, ondeskundigheid van toezichthouders duiden erop dat het toezicht onvoldoende functioneert. Zie je dat nieuwe krachten ontstaan in het veld (mondiger burgers, budgetten die rechtstreeks naar burgers gaan in plaats van naar aanbieders) of dat er duidelijke afhankelijkheden tussen aanbieders of tussen aanbieder en klant bestaan die onvoldoende worden benut, dan is het vaak zinvol een toezichtarrangement waarbij grotere verantwoordelijkheden naar burgers of bedrijven verschuiven te overwegen. Ook externe factoren als taakoverhevelingen, bezuinigingen en reorganisaties zijn vaak een goed moment om het bestaande toezichtarrangement te heroverwegen. Hetzelfde geldt voor situaties waarin er grote verschillen bestaan in de organisatie van het toezicht in Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen, in het bijzonder op het gebied van EG-regelgeving.

In dit licht adviseert de werkgroep om de volgende onderwerpen nader te bezien:

- *Bodembescherming*: evenals in de afvalcasus is hier sprake van een keten, die wellicht beter benut zou kunnen worden.
- *Regelgeving met betrekking tot geluidhinder*: hier spelen behalve het publieke belang ook zeer sterke individuele belangen; bezien zou kunnen worden of deze belangen beter operationeel gemaakt kunnen worden.
- *Arbeidsomstandigheden*: hier spelen, naast een publiek belang, grote individuele belangen van zowel de werkgever als de werknemers; ook hier zou bezien kunnen worden of meer aan onderlinge afspraken overgelaten kan worden.
- *Voedselkwaliteitseisen*: hier is in sterke mate sprake van een keten: grondstoffenleveranciers, halffabrikaten, uiteindelijke producenten), die wellicht beter benut kan worden.
- *Bouwbesluit*: door het recente ongeval in Maastricht is het toezicht op naleving van bouwregelgeving ter discussie komen te staan; dit biedt een goede gelegenheid om de rol van de overheid en van andere belanghebbende instanties (rol verzekeringen?) te bezien.
- *Governance binnen ziekenhuizen, thuiszorginstellingen, woningcorporaties en universiteiten*. Uit een rapport van de Commissie De Boer blijkt dat de governance bij semi-publieke instellingen nog een slag verbeterd kan worden. Een vereiste voor een beter bestuur en toezicht is dat de overheid als opdrachtgever en toezichthouder meer op resultaten stuurt en controleert. Daarbij dienen het externe toezicht en het interne toezicht beter op elkaar aan te sluiten. Dit kan bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van benchmarks die door de sector zelf worden ingericht. Het is ook

belangrijk om afspraken te maken over het transparant maken van de uitkomsten van benchmarks. Ook moet bij maatschappelijke ondernemingen, die vaak een stichting zijn, een vorm van aandeelhouderschap ingevoerd worden. Positief is dat de genoemde sectoren zelf al aan de slag zijn gegaan met deze thema's. Dit gebeurt op basis van een door het Netwerk Toekomst van de Maatschappelijke Onderneming (NTMO) ontwikkelde branchecode. De werkgroep beveelt aan deze ontwikkelingen voort te zetten, het interne en externe toezicht in deze sectoren goed op elkaar af te stemmen en bij het doorlichten van bovengenoemde organisaties zowel de inzichten uit dit rapport als die uit het rapport van de Commissie De Boer ter harte te nemen.

- *Toezicht door het rijk op mede-overheden en door provincies op gemeenten.* Door het dualisme zijn eveneens de financiële 'checks and balances' binnen de provincies en de gemeenten versterkt. Dit komt onder meer door de zogenoemde paragrafen in de begroting en rekening, de lokale rekenkamer(funcitie) en de verklaring van de accountant die nu ook een verklaring over de rechtmatige besteding omvat. Het zelfregulerend vermogen van de provincies en de gemeenten is daardoor toegenomen. Het is daarom logisch dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de provincies en de gemeenten nagaat of het verticale toezicht verminderd kan worden en op onderdelen kan terugtreden. Een voorbeeld is het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. Verder ligt het in de rede dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken nagaat wie het financieel toezicht uitvoert. Indien de reden van het financiële toezicht is het aantal artikel 12-gemeenten te minimaliseren, is het logisch dat de gemeenten als collectief het toezicht zelf gaan uitvoeren. De prikkel voor de gemeenten om zelf het toezicht streng uit te oefenen, is groot. Naarmate er minder artikel 12-gemeenten zijn, zullen de gemeenten namelijk meer uit het gemeentefonds ontvangen. Voordat het gemeentefonds verdeeld wordt over de gemeenten, wordt immers eerst het bedrag aan artikel 12-bijdragen op het fonds in mindering gebracht. Indien de artikel 12-bijdragen onverhoopt oplopen, betekent dat eveneens dat dit budgettair neutraal is voor de rijksbegroting. Een en ander zou naar analogie zijn met de woningcorporaties.

5. Achtergrondliteratuur

Algemene Rekenkamer (2000, 2001). Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1 (20 januari 2000), deel 2 (29 maart 2001) en deel 3 (6 november 2002). Kamerstukken 26982, nr. 2, 27 656, nr. 2, en Kamerstuk 28 655, nr. 2, ook te vinden op www.rekenkamer.nl.

Ambtelijke Commissie Toezicht (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht.

Boer, H. de et al. (2003). 'Public Governance en Maatschappelijk Ondernemen,' *Discussienota ten behoeve van de werkconferentie 'Public Governance en maatschappelijk ondernemerschap'*, Den Haag 17 december 2003.

Bovenberg, A.L., Dalen, van H.P. & Teulings, C.N. (2003). *Calculus van het publieke belang*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën, te vinden op www.minez.nl.

Centrum voor Recht, Bestuur en Samenleving (2000). *Meervoudig Toezicht. Complicaties en consequenties van een moderns bestuurlijk arrangement*.

Commissie corporate governance (Commissie Tabaksblat). *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen*.

Commissie Health Care Governance (Commissie Meurs). *Health Care Governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, 1 oktober 1999.

Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (Commissie Glasz). *De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*, augustus 2000.

CPB (2004). 'Centrale doelen, decentrale uitvoering - Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen,' *CPB document*, no. 45, januari 2004. .

Eijlander, Ph. (2001). 'Toezicht: voor wie en door wie,' *Openbaar bestuur*, pp. 31-33.

Eijlander, Ph., Gestel, van R., Ligthart, W. & Waslander, S. (2002). *Dilemma's rond toezicht – Opstellen over de werking van toezichtarrangementen*. Sdu Uitgevers BV, Den Haag.

EIM (2000). *Toezicht op het bedrijfsleven. Een quickscan-onderzoek naar de mogelijke overlap van de activiteiten van toezichthouders*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Projectgroep Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

Fung, A. & Wright, E.O. (2001). 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance' *Politics and Society*, vol. 29, no. 1.

Kabinetsvisie 'Andere overheid', te vinden op www.minbzk.nl.

KPMG Business Advisory Services (2000). *Benchmarkonderzoek Informatie Beheer Groep*.

MDW (2001). *Het toezicht de maat nemen. Een meetlat voor de doelmatigheid van het toezicht op bedrijven*. Rapportage van de MDW-werkgroep Toezicht op het bedrijfsleven.

MDW (2000). *Ketengarantiestelsels: een goede keten – een zorg minder*. Eindrapport van de MDW-werkgroep Ketengarantiestelsels, te vinden op www.minez.nl.

MDW (1998). *Normalisatie en certificatie*. Eindrapport van de MDW-werkgroep Normalisatie en certificatie, te vinden op www.minez.nl.

MDW (1997). *Zicht op toezicht*. Eindrapport van de MWD-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen, te vinden op www.minez.nl.

Meijer, A. (2003). *Maatschappelijke controle in de publieke sector via Internet*. Onderzoeksrapport in het kader van de Alliantie ICT en Vitaal bestuur, 25 september 2003, te vinden op <http://www.usg.uu.nl/onderzoek/publcontrole.html>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Actieprogramma 'Andere Overheid'*, te vinden op www.minbzk.nl/contents/pages/00020025/actieprogramma_eindversie_12_03.pdf.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De kaderstellende visie op toezicht*. Kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht, juli 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Innovatie-kanskaart. Toezicht en Handhaving*. Uitgaven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, onderzoek uitgevoerd door B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies bv.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *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 en Koninkrijksrelaties, november 1998.

Ministerie van Economische Zaken (2002). *Het toezicht de maat nemen – een checklist voor het bedrijfsleven.*

Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (2003). 'De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd.'

OECD (2000). *Reducing the risk of policy failure – challenges for regulatory compliance.*

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders – sturen op verantwoordelijkheid.*. Advies 24, Den Haag, november 2002.

Raad voor het Openbaar Bestuur (1998). *Op de handhaving beschouwd; toezien op een uitvoerbare en lokale handhavingsstructuur.* Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2002). *Presteren door te leren – benchmarken in het binnenlands bestuur.* Den Haag.

Rijksuniversiteit Groningen (2001). *De vuurwerkramp eindrapport.* Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Commissieonderzoek Vuurwerkramp.

Ruimschotel, D., Reenen, van P. & Klaasen, H.M. (1996). 'De Tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken,' *Beleidsanalyse*, vol. 25, pp. 4-13.

SEO (2003a). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten.* Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. SEO-rapport nr. 664, Amsterdam, april 2003.

SEO (2003b). *Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing. Essay over zelfsturing in de publieke sector.* Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam, december 2003.

Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance.* The Brookings Institution.

Timmers, J.N.M. & Vos, R.O. (2001). 'Goed bestuur in het vizier,' *Overheidsmanagement*, vol. 1, pp. 7-12.

WRR (2000). *Het borgen van het publiek belang*. Den Haag, 2000, te vinden op www.wrr.nl.

WRR (2002). *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*. Den Haag, 2002, te vinden op www.wrr.nl.

6. Samenstelling Werkgroep

Voorzitter

Peter Pennekamp (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Financiën)

Secretariaat

Dennis de Kok (Ministerie van Justitie)

Jet Postma (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Jakob van der Waarden (Ministerie van Economische Zaken)

Werkgroepleden

Jessica Ansems (Ministerie van Defensie)

Eric Biesmeijer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Marc van Dijk (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

Lex Elias (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Margreth de Groot (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Marc Hamelers (Ministerie van Economische Zaken)

Viktor Heitkamp (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

Hermien Jansen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Ralf Krooshof (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Dick Olofsen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Ad Serné (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

Leo Vester (Ministerie van Justitie)

Agendaleden

Ton Berkhout (Ministerie van Financiën)

Kees de Munck (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Anne Timmermans (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

Ester Weststeijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

7. Geraadpleegde deskundigen

Presentaties tijdens de werkgroepvergadering

Dhr. A. Donders (Vereniging Nederlandse Afvalondernemingen)
Dhr. W. ETTY (AEF)
Dhr. G. Jellesma (Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang, BOInk)
Mevr. K. Kerzee (Inspectie van het onderwijs)
Dhr. Ch. Tangerman (Ministerie van Economische Zaken)

Gesprekspartners

Mevr. C. Bienemann (MO-groep)
Dhr. J. Dijkstra (Agentschap Telecom)
Dhr. M. Hagen (Ministerie van Justitie, Handhaven op Niveau)
Dhr. G. Jellesma (BOInK)
Dhr. W.D. van Leeuwen (Aedes)
Dhr. F.J.H. Mertens (Inspectie Verkeer en Waterstaat)
Dhr. C. van Montfoort (Algemene Rekenkamer)
Dhr. T. Mühlheim (Basisschool de Develhoek)
Mevr. M. Pluim (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
Mevr. E. Romanesko (College Bescherming Persoonsgegevens)
Mevr. M. Schreur (Agentschap Telecom)
Dhr. E. Soetendal (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
Dhr. Tinselboer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Mevr. W. Speller (Ministerie van Justitie)

Deelnemers reflectiebijeenkomst 14 januari 2003

Mevr. A. van den Berg (Raad voor Financiële Verhoudingen)
Dhr. H. de Boer (Governance Support)
Dhr. F. Brekelmans (AOb)
Dhr. W. ETTY (AEF)
Dhr. M. Hagen (Ministerie van Justitie)
Dhr. G. Jellesma (BOInk)
Dhr. M.H. Kleinsma (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Dhr. G. Lankhorst (Ministerie van Economische Zaken)
Dhr. J. Theeuwes (WRR)
Dhr. P. van der Meij (Cap Gemini Ernst & Young)
Dhr. F. Vos (BMC)

Vreemde ogen

Naar een andere kijk op toezichtarrangementen

Bijlage A: Uitwerking Casus

Casus 1 Kinderopvang

1. Inleiding

De hieronder beschreven casus kinderopvang is het resultaat van een studie naar de vraag onder welke voorwaarden alternatieven mogelijk zijn voor het overheidstoezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. In overeenstemming met het wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang¹ (Wbk) wordt daarbij onder kinderopvang verstaan, het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen. In de praktijk gaat het om de opvang bij kindercentra, zoals dagopvang en buitenschoolse opvang, of in het kader van gastouderopvang.

Er is naar een realistische uitkomst gestreefd. Om die reden wordt allereerst de huidige structuur van de kinderopvang beschreven, toegespitst op de handhaving van de kwaliteit van het aanbod; vervolgens wordt ingegaan op de situatie, zoals deze zal zijn na de inwerkingtreding van de Wbk. Vanuit deze door het actuele overheidsbeleid beoogde ontwikkeling is onderzocht aan welke voorwaarden dan nog voldaan moet worden om tot een situatie te kunnen komen dat vertrouwd kan worden op een zodanig niveau van het zelfregulerende vermogen van de sector, dat de kwaliteit van het aanbod is gewaarborgd. De verantwoordelijkheid die de overheid in de ontwikkelingsfase voor de kwaliteit heeft, tot uitdrukking komend in het stellen van wettelijke kwaliteitseisen en het uitoefenen van toezicht daarop, zou dan verlegd kunnen worden naar de private sector van de kinderopvang (ondernemers en ouders).

In de casus worden slechts de hoofdlijnen geschetst van een mogelijk systeem van zelfregulering voor de kinderopvangsector op het vlak van de kwaliteit van en het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Hiervoor is gekozen om een discussie ook tot hoofdlijnen te kunnen beperken en om de vraag te kunnen beantwoorden of het in principe mogelijk is om met behoud van de maatschappelijke uitgangspunten en vereiste kwaliteitsgaranties toe te werken naar een situatie, waarbij de bemoeienis van de overheid tot minimale proporties beperkt blijft. Als uitgangspunt is aangehouden dat het van publiek belang is dat betaalbare kinderopvang van goede kwaliteit voor werkende ouders beschikbaar is, maar dat anderzijds kinderopvang in opzet een private voorziening is die, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, tot zelfregulering in staat geacht moet worden.

De studie mondt in paragraaf 8 uit in enkele conclusies en aanbevelingen.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28447.

2. Het huidige beleid

2.1. Het actuele arrangement

De sector kinderopvang is in de laatste 15 jaar gegroeid van 20 000 plaatsen in 1988 naar ruim 185 000 opvangplaatsen per ultimo 2003². Bovendien bevindt de sector zich in een overgangsfase van aanbod- naar vraagfinanciering. De markt is echter nog altijd sterk in ontwikkeling. Van een evenwichtssituatie op de markt is nog geen sprake. De keuzevrijheid voor ouders laat veelal te wensen over, zij het dat er plaatsen voorkomen met een aanbodoverschot. Uit onderzoek blijkt voorts dat het gebruik van en de vraag naar kinderopvang nog altijd toeneemt³.

De bestuurlijke aansturing van de kinderopvang is sinds 1 januari 1996 gebaseerd op drie pijlers: de Welzijnswet 1994, het daarop gebaseerde Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang en de gemeentelijke verordeningen. Het tijdelijke besluit bevat kwaliteitseisen; gemeentelijke verordeningen kunnen deze aanvullen, maar voorzien daarnaast in het toezicht op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang. Inherent aan deze gedecentraliseerde regeling varieert het beleid, waardoor bijvoorbeeld nadere kwaliteitseisen per gemeente kunnen verschillen. Daar komt bij dat het toezicht, dat veelal door gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) wordt uitgeoefend, niet overal op dezelfde wijze is ingericht en dat daar op uiteenlopende manieren uitvoering aan wordt gegeven. Het belang van een goede kwaliteit is door de spectaculaire groei van de sector sterk toegenomen. Dit in samenhang met de onoverzichtelijke situatie die door de gedecentraliseerde regelgeving is ontstaan heeft aanleiding gegeven tot nieuw beleid dat is neergelegd in de Wbk.

2.2. Het met de Wbk beoogde arrangement (kwaliteit en toezicht)

De Wbk, die per 1 januari 2005 inwerking moet treden, kent één algemene kwaliteitseis, die naar analogie van de Kwaliteitswet zorginstellingen in de vorm van een zorgplicht is geformuleerd: kindercentra dienen “verantwoorde kinderopvang” te bieden. Een vergelijkbare norm wordt gesteld voor gastouderbureaus. Meer concrete kwaliteitseisen worden bij algemene maatregel van bestuur gesteld. Bij deze kwaliteitseisen is vooralsnog uitgegaan van de voornaamste structuurkenmerken, zoals die in de landen van de EU, in Canada en in grote delen van de VS gebruikelijk zijn. Onder structuurkenmerken worden verstaan de middelen die de ondernemer inzet voor kinderopvang. Het zijn objectief vast te stellen kenmerken, zoals het aantal gediplomeerde beroepskrachten, het aantal kinderen, het aantal vierkante meters

² Capaciteitsmeting kinderopvang 2003; Netwerkbureau kinderopvang.

³ Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010 van de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam en het Sociaal en Cultureel Planbureau; november 2003.

speelruimte, etc. Deze kunnen worden onderscheiden van proceskenmerken en kindkenmerken. Proceskenmerken hebben betrekking op wat er in de dagelijkse praktijk met de kinderen gebeurt en kindkenmerken richten zich op de ontwikkeling van het kind. Het zijn moeilijk meetbare kenmerken, waarvan de operationalisering op dit moment nog in ontwikkeling is en waarover derhalve nog geen eenduidige inzichten bestaan⁴. De Wbk voorziet in een evaluatie. Op dat moment wordt bezien wat de stand van zaken is rond de kwaliteit van de kinderopvang.

Bij de inrichting van het nieuwe toezichtarrangement wordt het bestaande toezicht door de gemeente (GGD) gehandhaafd. De werkwijze van de GGD wordt geprotocolleerd, zodat er uniformiteit in de werkwijze wordt gegarandeerd; de Inspectie Werk en Inkomen van het ministerie van SZW gaat tweedelijns toezicht hierop uitoefenen. De Wbk is voorts zodanig ingericht dat rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen op het gebied van zelfregulering. Daarbij wordt gedacht aan certificatie, alsmede de ontwikkeling van algemene voorwaarden in het kader van de Sociaal Economische Raad (SER) en de eventueel daaruit voortvloeiende standaardregeling.

Ofschoon de Wbk op termijn een ontwikkeling naar private handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang niet uitsluit, moet worden vastgesteld dat gekozen is voor een systeem van publieke kwaliteitshandhaving. De wetgever stelt de (basis) kwaliteitsnorm en handhaaft deze met overheidstoezicht. Het beoogde arrangement verschilt in zoverre van de bestaande praktijk dat sprake is van landelijke eenduidigheid en verminderde regelgeving in normstelling en handhaving. De keuze voor overheidstoezicht wordt daarbij onder meer gemotiveerd door de omstandigheid dat de sector thans nog slechts beperkte mogelijkheden kent voor zelfregulering. Bovendien laat de beschikbaarheid van deze voorziening nog te wensen over en zijn de kinderen waar het om gaat kwetsbaar.

3. Is een ontwikkeling naar zelfregulering mogelijk en wenselijk?

Uitgaande van het met de Wbk beoogde arrangement wordt de volgende vraag opgeworpen: onder welke voorwaarden zijn alternatieven mogelijk voor het overheidstoezicht op de naleving van de kwaliteit? Of anders gesteld, onder welke omstandigheden kan in voldoende mate vertrouwd worden op het zelfregulerend vermogen van de sector op het vlak van de kwaliteit van de kinderopvang? Dat lijkt in eerste instantie afhankelijk van de reikwijdte van de publieke en private verantwoordelijkheden enerzijds en de ontwikkeling van de kinderopvangsector anderzijds.

⁴ Verwezen zij hier naar de “Nationale studie pedagogische kwaliteit kinderopvang” van het Nederlands Consortium kinderopvang onderzoek.

3.1. Publieke verantwoordelijkheid

Voordat de overheid zich over kinderopvang ontfermde was al sprake van een private verantwoordelijkheid, zij het op beperkte schaal. Particulieren hadden initiatieven genomen om naar buitenlands voorbeeld crèches op te zetten en werkende ouders maakten daar dankbaar gebruik van. Het exploiteren van centra voor kinderopvang moet daarom gekwalificeerd worden als een private activiteit, waar ouders om persoonlijke redenen wel of geen gebruik van maken. De reden waarom de overheid op dit terrein regulerend is gaan optreden, houdt in het bijzonder verband met de politieke wens om kinderopvang van goede kwaliteit breed in de samenleving te implementeren en om voor ouders de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid van de overheid zowel gericht is op de maatschappelijke beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze voorziening als op de aard daarvan.

3.2. Private verantwoordelijkheid

Het feit dat de overheid met betrekking tot kinderopvang stimulerend optreedt en in het verlengde daarvan de zorg voor de basiskwaliteit van de kinderopvang en het toezicht daarop op zich heeft genomen, betekent niet dat daardoor de verantwoordelijkheden van kinderopvangondernemers en ouders voor de opvang van kinderen zijn verdwenen. De sector heeft nog steeds een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, zij het dat die door de wettelijke kaders is ingeperkt. Wettelijke normen zijn te beschouwen als basisnormen, die aangevuld kunnen worden met private kwaliteitsinzichten. Niet ontkend kan echter worden dat het feit dat de overheid de zorg voor de kinderopvang naar zich toe heeft getrokken, niet stimulerend werkt voor de ontwikkeling van het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de sector voor de kwaliteit. Het risico bestaat dat de sector sterk op de overheid blijft leunen en de ontwikkeling en handhaving van kwaliteitsnormen in feite geheel aan de overheid overlaat. Dit risico is extra groot daar aan de ontwikkeling en de handhaving van kwaliteitsnormen een prijskaartje hangt. Indien ervoor gekozen wordt om toe te werken naar een zelfreguleringsarrangement zal de overheidsinspanning mede erop gericht moeten zijn dat aan een aantal randvoorwaarden voor zelfregulering wordt voldaan. Deze randvoorwaarden worden in paragraaf 7 nader uitgewerkt.

4. Overwegingen om te kiezen voor zelfregulering

Er zijn een aantal overwegingen om naar alternatieven te zoeken voor de wijze van regulering van de kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang. Allereerst geeft de afbakening van het publiek belang aanleiding vraagtekens te zetten bij een sterke inmenging van de overheid. Een brede implementatie, met het oog op het kunnen combineren van arbeid en zorg, veronderstelt immers wel een stimulerende, maar niet noodzakelijk een controlerende rol van de overheid. De constatering dat kinderopvang

een private voorziening is, maar ook dat de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding van kinderen primair bij de ouders berust en de overheid deze niet moet overnemen, wijst veeleer op een private verantwoordelijkheid in dit opzicht, dan op een publieke verantwoordelijkheid. Andere overwegingen om naar private alternatieven voor het huidige publieke toezichtarrangement te zoeken zijn dat:

- minder overheidsregulering de marktwerking in de kinderopvangsector ten goede kan komen;
- de lasten (normstelling, handhaving) voor de overheid dreigen toe te nemen;
- de kwaliteit kan toenemen, omdat meer ogen toekijken op de kwaliteit.

Tegelijkertijd zij opgemerkt dat bij een verdergaande vorm van zelfregulering voor de kinderopvangsector, mede gezien het feit dat het gaat om een kwetsbare groep (jonge kinderen), aandacht moet uitgaan naar de kenbaarheid van de van toepassing zijnde afspraken en regels (voorkomen moet worden dat de rechtszekerheid in het gevaar komt), het voorkomen van concurrentiebelemmerende factoren (zoals het opwerpen van drempels voor nieuwe kinderopvangondernemers), alsmede van een te dominante rol van één van de marktpartijen in deze sector.

5. Mogelijkheden voor zelfregulering

Toepassing van het afwegingskader, zoals aangegeven in het rapport “Vreemde ogen” van de werkgroep “Andere toezichtarrangementen”, op deze casus leidt tot de conclusie dat de sector kenmerken vertoont die perspectief bieden op (verdergaande vormen van) zelfregulering:

- De kinderopvangsector beschikt over een bepaalde mate van deskundigheid;
- Er bestaat draagvlak voor de uitgangspunten met betrekking tot kwaliteitsnormen. Over de concrete invulling kunnen de meningen uiteenlopen bij de verschillende betrokkenen (werkgevers, werknemers en ouders);
- De organisatiegraad is bij de werkgevers hoog (een hoge dekkingsgraad bij een tweetal brancheverenigingen), bij de werknemers in aanzienlijke mate (bij de diverse vakbonden) en er is een belangenvereniging van ouders (BOink). Deze belangenvereniging is op dit moment feitelijk een steunpunt voor haar leden (oudercommissies van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus) en individuele ouders;
- In de kinderopvangsector ontwikkelt zich in toenemende mate een cultuur van “zelf verantwoordelijkheid nemen”. De ontwikkeling van de algemene voorwaarden in het kader van de SER is daarvan een voorbeeld. Het HKZ-certificatieschema Kinderopvang is een ander voorbeeld.

Samenvattend kan worden gesteld dat de deskundigheid in de kinderopvangsector aanwezig is om zelf kwaliteitsnormen te formuleren. Ook een belangenvereniging van ouders mag in staat worden geacht over deze normen te kunnen oordelen, te bewaken dat

deze voldoende aan de maat zijn, en zo nodig zelf normen te formuleren. Voorts hebben de ouders van de kinderen een duidelijk belang bij de volgende stappen in de toezichtketen: informatieverzameling, oordeelsvorming en handhaving.

Tevens leidt de toepassing van het afwegingskader tegelijkertijd tot de vaststelling dat de ouders, een cruciale factor voor een autonoom stelsel van checks and balances, op dit moment deze rol niet kunnen vervullen. Meer pluriform aanbod, en dus meer marktwerking, zou in deze situatie verbetering kunnen brengen. De Wbk bevat prikkels om dit te stimuleren. Een volledig evenwichtige markt zal echter naar verwachting niet ontstaan, althans niet overal. Dit betekent overigens niet dat een blijvende verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van de kinderopvang een gegeven is. Meer macht voor de ouders, opdat zij hun positie van “vreemde ogen” kunnen innemen, zou ook op andere wijzen gerealiseerd kunnen worden. Een sterke, breed gedragen belangenvereniging van ouders, een professionele wijze van geschillenbeslechting, en actief oudertoezicht op instellingsniveau, met voldoende bevoegdheden, biedt – naar opvatting van de werkgroep - voldoende voorwaarden voor een zelfregulerende sector (uiteraard behoudens de verplichting voor de overheid om in te grijpen in het geval van excessen).

Het lijkt niet erg realistisch ervan uit te gaan dat een situatie van overheidsregulering in één keer kan worden omgezet naar een toestand van zelfregulering. Aan de professionaliteit binnen de kinderopvangsector hoeft niet getwijfeld te worden, zeker niet op termijn. In aanmerking moet worden genomen dat een aantal kinderopvangorganisaties een verdere professionaliseringsslag op weg naar versterkte marktwerking zal moeten maken, waarbij een rol speelt dat de organisatiestructuur van deze organisaties divers is en er binnen die organisaties niet altijd sprake is van een waarborg voor kwaliteitshandhaving. Bovendien kent de kinderopvangsector een groot aantal kleine(re) organisaties. Een en ander neemt echter niet weg dat de professionaliteit binnen de sector, ook op termijn, op zichzelf onvoldoende is voor zelfregulering, omdat het niet verantwoord is de kwaliteitshandhaving toe te vertrouwen aan één marktpartij (d.w.z. de ondernemers), die bovendien een uitgesproken commercieel belang heeft. Dat ouders onmiddellijk klaarstaan om hun rol als toezichthouder op te pakken staat evenmin vast. BOink heeft bovendien aangegeven te hechten aan overheidstoezicht. Indien wordt gekozen wordt voor zelfregulering is dat vooral een keuze voor een toekomstperspectief. Dit houdt in dat, in het geval de overheid het perspectief op zelfregulering als leidraad neemt, de belanghebbenden in de sector ervan doordrongen dienen te raken dat zij zelf de verantwoordelijkheid zullen moeten nemen voor de normering van de kwaliteit van en het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang.

6. Analyse van het Wbk-arrangement

Volgens de actuele planning wordt in 2005 het Wbk-arrangement ingevoerd. Dat betekent dat vanaf dat moment (basis)kwaliteitsnormen onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid worden vastgesteld en gehandhaafd. De realiteit is dan ook dat een zelfreguleringsvariant, waarbij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitshandhaving bij de ouders en kinderopvangondernemers ligt, vanuit de Wbk-variant moet worden ingevoerd. Dat is een complicatie, omdat de Wbk-variant, mede gezien de daarin vastgelegde verantwoordelijkheidstoedeling aan ondernemers en ouders, in beginsel haaks staat op een zelfreguleringsvariant voor de kinderopvangsector. Deze complicatie neemt toe naarmate de Wbk-variant langer deel uitmaakt van het systeem. De omschakeling naar een zelfreguleringsvariant is er dan ook bij gebaat dat dit zo snel mogelijk gebeurt. Ouders moeten dan wel in staat zijn een verantwoorde keuze te maken. Bovendien moeten zij voldoende bevoegdheden hebben om hun rol te kunnen waarmaken. Dat is nu nog niet het geval. Daar komt bij dat hun positie ten opzichte van de ondernemers door het beperkte aanbod relatief zwak is. Ouders kunnen in verband daarmee op dit moment niet gezien worden als de “vreemde ogen” die toezicht kunnen houden op de naleving van de kwaliteit van de voorziening. De ouders vormen dan ook de zwakke schakel in het huidige bouwwerk, waardoor handhaving van kwaliteit door de sector zelf nog niet verzekerd is. Aangezien het Wbk-arrangement slechts in beperkte mate een appèl doet op de verantwoordelijkheid van de ouders voor de zorg voor de kwaliteit van de kinderopvang en het toezicht daarop mag niet verwacht worden dat zonder aanvullende maatregelen in die situatie veel verandering komt. De positie van de ouders zal zodanig structureel moeten worden versterkt dat zij daadwerkelijk kunnen fungeren als “vreemde ogen”. Tegelijkertijd zullen de ondernemers in de sector hun verantwoordelijkheid moeten nemen.

7. Kaders voor de zelfregulering en mogelijke uitwerking

Gelet op de kwetsbaarheid van de doelgroep, jonge kinderen, de beperkte marktwerking (onder de Wbk) in de kinderopvangsector en de zwakke positie van ouders is een zelfreguleringsvariant wat betreft de normstelling van de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving daarvan niet (verantwoord) mogelijk door de onderdelen kwaliteit en toezicht van Wbk eenvoudigweg te laten vervallen. De Wbk zal aangepast moeten worden tot een wettelijke regeling, waarbij de verantwoordelijkheden van de “spelers in het veld” worden vastgelegd. De regeling hoeft niet het karakter te hebben van gedetailleerde kwaliteitsnormen, maar stelt wel voorwaarden, waarop belanghebbenden zich kunnen beroepen. Ondernemingen die daaraan niet voldoen moeten uiteindelijk gesloten kunnen worden. De in de Wbk als zorgplicht geformuleerde eis van “verantwoorde kinderopvang” kan daarbij als referentiekader worden gebruikt, aangezien dat een kader schept, waarbinnen kinderopvangondernemers eigen initiatieven kunnen ontplooiën om tot kwalitatief goede dienstverlening te komen.

Voor een overgang naar een systeem van zelfregulering zijn vele scenario's denkbaar. Bij elk scenario zullen aantal randvoorwaarden in acht genomen moeten worden om te komen tot een evenwichtig bouwwerk. Deze randvoorwaarden zijn:

- een voldoende mate van marktwerking (indicatoren daarvoor zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van pluriform aanbod, voldoende keuzemogelijkheden voor ouders, concurrentie op basis van kwaliteit en prijs, geen toetredingsdrempels);
- een duidelijke rol van ouders bij normstelling en toezicht op de kwaliteit;
- een voldoende mate van professionalisering bij de kinderopvangondernemers;
- de aanwezigheid van toegankelijke en transparante informatie, opdat onderlinge vergelijking van kinderopvangaanbieders mogelijk is (ten aanzien van bijvoorbeeld de dienstverlening, waaronder kwaliteit, van kinderopvangondernemers en de door hen gehanteerde prijzen, maar ook bij de verantwoording).

Het bouwen van een evenwichtig bouwwerk is primair een zaak van de betrokkenen zelf (ouders en ondernemers). Anderzijds heeft de overheid, al was het maar omdat deze de verantwoordelijkheid eerder aan zich heeft getrokken, hier ook een verantwoordelijkheid. Dat geldt in ieder geval bij de overgangssituatie op weg naar verdergaande zelfregulering. De werkgroep ziet hierbij een dilemma: de bemoeienis van de overheid moet niet tot gevolg hebben dat zij als het ware door de voordeur naar buiten gaat, doch via de achterdeur weer terugkomt. De overheid moet er dus daadwerkelijk op zijn gericht de betrokkenen te stimuleren zelf verantwoordelijkheid te nemen, niet op het met andere middelen van bovenaf reguleren. De instrumenten om dat te doen kunnen verschillen: stimulering, wetgeving, ondersteuning alsmede facilitering. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende typen maatregelen:

- Versterking van de bevoegdheden van ouders in het kader van de medezeggenschap en het toezicht (bijvoorbeeld in de vorm van een raad van toezicht) op de kwaliteit van de geboden kinderopvang. Aangezien het van belang is dat ouders voor hun belangen kunnen opkomen en deze kunnen afdwingen op een zodanige wijze dat kinderopvangondernemers daarmee rekening houden kan het noodzakelijk zijn dat de wetgever daarvoor bepaalde minimumvoorwaarden creëert;
- Een verplichting voor ondernemers om informatie te verstrekken over onder meer over de te hanteren kwaliteitsnormen (bijvoorbeeld door het gebruik van kwaliteitskaarten, zoals ook voor het onderwijs zijn ontwikkeld). Hiervoor kan worden gedacht aan het gebruik van het internet, waardoor ouders beter in staat zijn om de kwaliteitsnormen onderling te vergelijken;
- Het gebruik van informerende instrumenten is denkbaar, zoals benchmarks, certificaten en kwaliteitskeurmerken. Deze instrumenten kunnen eventueel verplicht worden gesteld. De werkgroep tekent hierbij aan dat dit tegen het wezen van de instrumenten ingaat. In verband daarmee ligt een stimulerende en ondersteunende rol van de overheid daarom meer voor de hand dan een verplichtende rol;

- Het in versterkte mate gebruikmaken door de kinderopvangondernemers van zogenaamde techniekgerichte instrumenten, zoals normalisatie van onderdelen van het bedrijfsproces;
- Een verdere professionalisering van de geschillenbeslechting, waaronder klachtenbehandeling. Hiervoor zijn verschillende contractuele- en geschilbeslechtende instrumenten denkbaar.
- Toepassing van gedragsgerichte instrumenten, zoals een gedragscode, waaronder een bedrijfscode of een branchecode. Dergelijke instrumenten geven welke uitgangspunten een organisatie of een branche richtinggevend wil laten zijn bij het bepalen van beleid en bij het nemen van beslissingen.
- Versterking van de professionaliteit van de ondersteuning van de ouders, en waar nodig van ondernemers (in het bijzonder van kleinere kinderopvangondernemers). De overheid kan dit stimuleren en ondersteunen.

De invulling van de maatregelen is een kwestie van beleid, dat is nu nog niet aan de orde. Deze studie beperkt zich tot de vraag of voor het overheidstoezicht op de kinderopvang een privaat alternatief mogelijk is. Het antwoord daarop is bevestigend. Duidelijk mag zijn dat een keuze voor zelfregulering wel vereist dat de verantwoordelijkheid voor normstelling en toezicht op een gegeven moment daadwerkelijk wordt overgelaten aan de belanghebbenden in de kinderopvangsector.

8. Conclusies en aanbevelingen

De werkgroep acht het, de publieke- en private belangen in aanmerking genomen, mogelijk dat de rol van de overheid met betrekking tot de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang wordt teruggedrongen. Het ontwikkelen van kwaliteitsnormen en het uitoefenen van toezicht op de naleving daarvan kan in principe door de kinderopvangsector worden overgenomen. Een voorwaarde voor een evenwichtig stelsel van zelfregulering, waarbij de belangen van de kinderen zijn veiliggesteld, is dat ouders in staat zijn hun rol in het stelsel van checks and balances (op basis van informatievoorziening, oordeelsvorming en handhaving) te vervullen. Met het oog daarop komt de werkgroep met de volgende aanbevelingen:

1. De overstap naar een zelfreguleringvariant moet zo snel mogelijk worden ingevoerd, mits daarbij een aantal randvoorwaarden in acht wordt genomen,
2. Aangezien de structurele positie van de ouders in het bestel nu nog te zwak is om een rol van betekenis te kunnen spelen bij de normstelling en bij de handhaving van de kwaliteit, moet overheidsinterventie erop gericht zijn dat hierin verbetering wordt gebracht, teneinde op zorgvuldige wijze de overstap naar een zelfreguleringvariant te kunnen bewerkstelligen.

Casus 2 Oudertoezicht in het funderend onderwijs⁵

1. Inleiding

Bij de uitwerking van deze casus hanteren we als uitgangspunt dat de geringe inzet van ouderogen een gemis is. In de huidige situatie wordt enerzijds in het toezicht te weinig gebruik gemaakt van ervaringen van ouders waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Anderzijds worden ouders ook te weinig in positie gebracht om zich verantwoordelijk te voelen voor deze kwaliteit. Kenmerkend in dit verband is - formeel bezien - dat de resultaten van de inspectie bestemd zijn voor de Minister van onderwijs. De ouders worden 'passief' geïnformeerd over de uitkomsten van de inspectie door de schoolleiding. De inspectie rapporteert niet aan de ouders en / of zoekt geen actief contact met de ouders en leerlingen door bijvoorbeeld de uitkomsten van de inspectie te bespreken met de ouders, terwijl de ouders toch de eerste belanghebbende zijn.

De laatste jaren is er wel een ontwikkeling gaande waarbij de positie van de ouders wordt versterkt. Het openbaar maken van de inspectierapporten en de kwaliteitskaarten zijn daarvan concrete voorbeelden. De verwachting is dat de genoemde ontwikkeling zich nog verder zal doorzetten. Te meer daar in de beleidsagenda bij de begroting 2004 van OCW deregulering, autonomie en rekenschap als een prioriteit zijn opgenomen om aan te kunnen sluiten bij de wens tot meer verantwoordelijkheid en zelfsturing door de scholen. Een grote rol daarbij van de ouders is een logische.

In deze bijlage werken we vier varianten uit die aansluiten bij de bovengenoemde en beoogde ontwikkeling. Bij de uitwerking van de varianten is niet zozeer gekeken naar het huidige wettelijke kader (van het toezicht). Het publiek belang vormt het uitgangspunt. We gaan op zoek naar varianten waarbij het publiek belang met grotere betrokkenheid van ouders wordt geborgd. Met de uitwerking van deze varianten willen we de discussie over andere toezichtarrangementen prikkelen en het doordenken over andere vormen van toezicht stimuleren. Bij de eerste drie varianten wordt nog uitgegaan van de huidige bestuurlijke arrangementen voor de scholen en de inspectie. De betrokkenheid van de ouders neemt bij elk van deze varianten toe. De borging van het publieke belang wordt in deze varianten vooral bereikt door uit te gaan van de kwaliteitseisen die de inspectie momenteel hanteert, zie de bijlage aan het slot van deze casusbeschrijving. De kwaliteitseisen hebben met name betrekking op het onderwijs geven zelf.

Het kenmerk van de vierde variant is dat er uitgegaan wordt van een ander bestuurlijk arrangement. Uitgangspunt daarbij is een grote mate van zelfsturing van de school; de ouders nemen een cruciale positie in bij het besturen van de school. De overheid borgt het publieke belang door het stellen van eisen voor de kennis en vaardigheden van de

⁵ Primair en voortgezet onderwijs

leerlingen aan het einde van bepaalde (school)perioden. De inspectie toetst daarop de scholen. De school en de ouders stellen zelf de inrichting van het onderwijs vast om gestelde doelen te bereiken en de kwaliteit te bewaken.

De opbouw van deze bijlage is als volgt. Na deze inleiding volgt een beschrijving van het huidige toezichtarrangement. Dit is onontkoombaar het vertrekpunt van elke andere inrichting van het toezicht. Daarna wordt in algemene termen aangegeven of er voor de vier kernelementen van toezicht – normstelling, informatie, beoordelen en handhaven - een grotere inschakeling van ouders mogelijk is. Vervolgens komen de vier varianten aan de orde. We sluiten af met enkele conclusies.

2. Beschrijving huidig toezichtarrangement

De Minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) informeert - conform artikel 23 van de Grondwet - middels het onderwijsverslag jaarlijks de Staten-Generaal over de staat van het onderwijs. De inspectie van het onderwijs is een intern verzelfstandigde dienst van het Ministerie van OCW en ressorteert onder de Minister.

In de WOT (Wet op het Onderwijstoezicht) heeft de wetgever de inspectie een aantal taken op het gebied van toezicht opgedragen:

- het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit;
- het bij de uitoefening van bovenstaande taak, bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de school, en zo nodig, de besturen van gemeente en provincie;
- het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan;
- het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken.

De onafhankelijkheid van de inspectie komt voornamelijk tot uitdrukking in art. 8, lid 3 van de WOT. Daarin is bepaald dat de Minister geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs.

Om meerdere redenen is het van belang ervoor te zorgen dat er betrouwbare en onafhankelijke informatie over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar komt. Ten eerste is het van belang het onderwijs verder te laten ontwikkelen. Een goed zicht op de feitelijke situatie is een vereiste voor een verantwoorde ontwikkeling van het onderwijs in de instellingen. Ten tweede moet de samenleving vrouwen kunnen stellen in het onderwijssysteem. Voor de legitimiteit en de geloofwaardigheid van het

onderwijssysteem, voor een maatschappelijk draagvlak en voor het vertrouwen van politiek, burgers, ouders en leerlingen. Toezicht is in dat opzicht geen exclusief bestuursinstrument voor de minister, maar vervult evenzeer een maatschappelijke functie.

2.1 Betrokkenheid van ouders bij het huidige toezichtarrangement

In de toezichtketen worden de volgende stappen onderscheiden:

- Ontwikkeling van het toezichtkader en normstelling
- Informatieverzameling
- Oordeelsvorming
- Handhaving

De verschillende stappen lichten we hieronder nader toe. Daarbij geven we aan hoe de betrokkenheid van ouders in het huidige toezichtarrangement is vormgegeven.

Ontwikkeling van toezichtkader en normstelling

De informatie die door de inspectie wordt verzameld is vastgelegd in het toezichtkader. In het toezichtkader zijn acht kwaliteitsaspecten in beeld gebracht. Per kwaliteitsaspect wordt een aantal indicatoren onderscheiden. Aan de hand daarvan wordt een kwaliteitsaspect beoordeeld. De kwaliteitsaspecten waarop de inspectie toezicht houdt en de betrokkenheid van ouders daarbij zijn als bijlage aan het slot van deze casusbeschrijving toegevoegd. Het toezichtkader is in overleg met de verschillende stakeholders opgesteld. Ouders worden vertegenwoordigd door drie ouderorganisaties⁶.

Normen zijn beslisregels voor de inspectie om te komen tot een geobjectiveerd oordeel. Deze beslisregels zijn nodig om te komen tot gelijke oordelen in gelijksoortige situaties. De inspectie legt haar oordelen vast in kwalificaties en hanteert daarbij een vierpuntsschaal⁷. Ouders zijn via bovengenoemde ouderorganisaties betrokken bij de normstelling.

Informatieverzameling

In de huidige situatie wordt door de inspectie op verschillende wijze informatie verzameld, zowel op papier⁸ als via vooraf aangekondigde inspectiebezoeken. Wanneer de inspectie een PKO⁹ op een school uitvoert, wordt door de inspecteur met 4 tot 6 ouders gesproken. De ouders worden door de school geselecteerd. De frequentie van een PKO hangt af van de kwaliteit van de school. Vanuit het principe van proportioneel toezicht wordt een goede school één keer in de 4 jaar aan een PKO onderworpen, een slechte

⁶ NKO, Ouders&CO en VOO. Deze ouderorganisaties vertegenwoordigen resp. het katholiek, christelijk en openbaar onderwijs.

⁷ Draagt in hoge mate bij, draagt voldoende bij, draagt onvoldoende bij, draagt niet of nauwelijks bij.

⁸ Bijvoorbeeld school(werk)plan en indien aanwezig zelfevaluaties.

⁹ Periodiek kwaliteitsonderzoek.

school krijgt vaker met een PKO te maken. De betrokkenheid van ouders bij de informatieverzameling is derhalve beperkt en niet representatief.

Oordeelsvorming

Per indicator wordt vastgesteld in welke mate de feitelijke situatie bijdraagt aan het betreffende kwaliteitsaspect o.b.v. de vierpuntschaal. Vervolgens vindt per kwaliteitsaspect oordeelsvorming plaats o.b.v. normen¹⁰. Ouders worden niet betrokken bij de oordeelsvorming.

Handhaving

De inspectie vervult signalerend toezicht. De inspectie heeft niet de mogelijkheid naleving van wet- en regelgeving af te dwingen of de mogelijkheid zelf in te grijpen bij ernstige of langdurige problemen met de kwaliteit van het onderwijs op een instelling. In beide gevallen volgt rapportage aan de minister die vervolgens kan besluiten tot bestuurlijke maatregelen. Net als de inspectie hebben ouders geen rol in de handhaving.

2.2 Publieke verantwoording

Informatie van de inspectie over scholen is door de WOB¹¹ openbaar, uitgezonderd informatie die valt onder de WBP¹². Dit betekent dat de openbaarheid zich uitstrekt tot de instellingsrapportages, de kwaliteitskaarten, het ESD¹³ en de gegevens die de instelling aan de inspectie beschikbaar heeft gesteld in het kader van zelfevaluatie.

De inspectie geeft de publieke verantwoording vorm door het actief openbaar maken van instellingsrapportages (via internet), kwaliteitskaarten (via internet) en het Onderwijsverslag (aan de Kamer). Bij toezending van het rapport aan de instelling vraagt de inspectie de instelling het rapport aan de geledingen - waaronder de medezeggenschapsraad - in de school beschikbaar te stellen en ook ouders en leerlingen te informeren.

3 Wat is het publiek belang?

De zorg voor een goede kwaliteit van het onderwijs voor een redelijke prijs voor alle leerplichtige burgers, wordt een publiek belang geacht. Dit is vastgelegd in de Grondwet. De overheid heeft daarbij een eindverantwoordelijkheid

¹⁰ Goed, voldoende, onvoldoende, slecht.

¹¹ Wet openbaarheid van bestuur.

¹² Wet bescherming persoonsgegevens.

¹³ Het ESD (elektronisch school dossier) bevat informatie die voor leerlingen, ouders en burgers in het algemeen niet of minder interessant is. De informatie in de kwaliteitskaarten is gelijk aan die in de schooldossiers, maar is zo geordend dat ze aansluit bij de informatiebehoefte van deze doelgroepen.

Doel van het toezicht in het kader van het publiek belang is te borgen dat de vastgestelde eisen worden nageleefd. Het gaat hierbij om de zogenaamde deugdelijkheidseisen. Bovendien dient de minister van OCW te worden voorzien van de informatie die nodig is om over de staat van het onderwijs te rapporteren.

De opdracht van de werkgroep is andere vormen van toezicht te presenteren die het publieke belang borgen maar tegelijkertijd de betrokkenheid van ouders vergroten. In de volgende paragrafen zal per stap in de toezichtketen bekeken worden welke overwegingen een rol spelen bij de vraag of deze stap door ouders kan worden gezet. Als dit zo is, is steeds de vervolgvraag onder welke randvoorwaarden dat kan en welke voor- en nadelen hieraan verbonden zijn.

4 Afwegingskader

4.1 Kan de ontwikkeling van het toezichtkader en normstelling worden overgelaten aan ouders?

Bij het toezicht op het onderwijs draait alles om de vraag hoe de kwaliteit van het onderwijs op de school is. Centraal staat de keuze welke kwaliteitseisen de overheid stelt en toepast bij het toezicht. In de huidige situatie is er een achttal kwaliteitseisen die de inspectie heeft ontwikkeld en in de praktijk hanteert. Enerzijds zijn dit onderwijsinhoudelijke eisen zoals onderwijs geven en leerstofaanbod, anderzijds proces- en leerlinggerelateerde eisen die vooral betrekking hebben op het schoolklimaat. Het opstellen en vaststellen van onderwijsinhoudelijke kwaliteitseisen vereist een bepaalde professionaliteit. De ouders (alleen) zijn daarvoor zonder een ondersteuning niet de eerst aangewezen. Zonder een meer specifieke en gerichte ondersteuning ligt hier op de korte termijn geen grotere, primaire verantwoordelijkheid van de ouders in de rede. Bij de eisen voor het schoolklimaat voor de eigen school kunnen ouders op korte termijn wel een eerste verantwoordelijkheid krijgen. Juist ook omdat ze zelf een belangrijke ‘partij zijn’ die het klimaat mede bepalen. Bovendien hebben ze voldoende kennis op dit punt.

Bij de huidige toezichtsbenadering hebben het achttal kwaliteitseisen een centrale rol bij het borgen door de overheid van de kwaliteit van het onderwijs. In plaats daarvan kan het primaire accent van de overheid om de kwaliteit van het onderwijs te borgen gericht zijn op het vaststellen van eisen op het gebied van kennis en vaardigheden waaraan leerlingen na afloop van (school)perioden moeten voldoen. Het toezicht richt zich dan in de eerste plaats en hoofdzakelijk op die eisen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderwijs wordt dan primair bij de school en de ouders gelegd. Indien ouders een taak krijgen bij de normstelling voor en toetsing van de uitvoering, dan is het van belang dat zij een referentiekader hebben op grond waarvan zij geobjectiveerd normen voor de uitvoeringskwaliteit kunnen ontwikkelen en op grond waarvan het onderwijs getoetst en

beoordeeld kan worden. De inspectie zou een dergelijk kader kunnen ontwikkelen. Overigens komt hier naar voren dat normstelling en toetsing in elkaars verlengde liggen.

Randvoorwaarden voor een grotere, centrale rol van de ouders zijn dat de overheid:

- de deskundigheid van de professionals in het onderwijsveld daarbij betreft;
- bij de ontwikkeling van de toezichtkaders met de scholen en ouders communiceert

Randvoorwaarde is dat ouders:

- voldoende toegerust worden om de verantwoordelijkheden op zich te nemen.

Voordelen:

- ouders zijn zich bewuster van en voelen zich meer betrokken bij de kwaliteit van het onderwijs;
- er worden toezichtkaders en normen op maat ontwikkeld;
- ouders worden direct betrokken bij het welzijn van hun kinderen op school;
- ouders weten vaak beter wat er aan de hand is en kunnen hier beter op inspelen dan de overheid.

Nadelen:

- indien ouders geen verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van het toezichtkader en normen ontstaat een probleem in de toezichtketen;
- toezichtkaders en normen van scholen zijn onderling moeilijker vergelijkbaar;
- indien de organisatiegraad onvoldoende is, kunnen ouders individuele belangen laten prevaleren.

4.2 Kan de informatieverzameling worden overgelaten aan ouders?

Onder informatieverzameling verstaan we in het kader van dit rapport die informatie, waarmee kan worden vastgesteld of de eisen met betrekking tot de kwaliteitsaspecten worden nageleefd. In principe kunnen ouders – als informatiebron - bij alle acht kwaliteitsaspecten die de inspectie momenteel hanteert, betrokken worden waar het gaat om het verzamelen van relevante informatie voor de oordeelsvorming. Dat kan vorm krijgen doordat de inspectie bijvoorbeeld jaarlijks informatie verzamelt bij de ouders waardoor er in de tijd een meer continu beeld van een school kan ontstaan dan nu het geval is. De inspectie komt in de regel immers een keer in de vier jaar op een school. De ouders kunnen zelfs een primaire bron worden wanneer het gaat om de kwaliteitsaspecten van het schoolklimaat. In het algemeen geldt dat naarmate de ouders meer betrokken zijn bij het ontwikkelen van of het vaststellen van normen zij zelf meer als bron fungeren én de (eigen) informatiebehoefte zelf zullen moeten bepalen.

Randvoorwaarden zijn dat ouders:

- informatie verzamelen die in lijn is met het publieke belang;

- over voldoende expertise beschikken;
- voldoende toegang krijgen tot informatie;
- ondersteuning krijgen, eventueel met behulp van ingehuurde of ingeleende deskundigen om de benodigde informatie te verzamelen.

Voordelen:

- de informatie wordt niet door één inspecteur verzameld maar door ouders: ‘meer ogen’;
- ouders vormen een constante bron van informatie terwijl een inspecteur periodiek informatie verzamelt: ‘continue ogen’;
- ouders zitten er vaak dichterbij: ‘scherpere ogen’.

Nadelen:

- er kan door ouders informatie verzameld worden vanuit oneigenlijke motieven (bijvoorbeeld om iemand zwart te maken);
- mogelijk ontstaat het beeld dat de overheid niets meer doet en dat ouders het zelf maar moeten opknappen.

4.3 Kan de oordeelsvorming worden overgelaten aan ouders?

Ouders vormen zich in de praktijk al jaren een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs, bijvoorbeeld op basis van eigen vroegere ervaringen, ervaringen met de eigen kinderen en scores op Cito-toetsen. Wanneer (een vertegenwoordiging van) de ouders (van de inspectie) een instrumentarium krijgen om hun bevindingen te systematiseren en objectiveren, dan kan zeker overgegaan worden op vergaande beoordeling van proces- en leerlinggerelateerde zaken door ouders. Ook oordeelsvorming over onderwijsinhoudelijke zaken is dan mogelijk.

Randvoorwaarden:

- ouders moeten de informatie kunnen interpreteren om vervolgens tot een oordeel te komen;
- het oordeel van ouders dient gepubliceerd te worden;
- ouders moeten zicht hebben op wat inhoudelijk met hun oordeel gebeurt zowel op het niveau van de school als op inspectieniveau.

Voordelen:

- waar het gaat om de proces- en leerlinggerelateerde kwaliteitsaspecten hechten ouders waarschijnlijk meer waarde aan hun eigen oordeel, dan aan het overall oordeel van de inspectie;
- ouders gaan er toe doen; zij worden actief gestimuleerd om een oordeel te geven;
- scholen zullen meer rekening gaan houden met de uitkomsten van het oordeel van ouders;

Nadelen:

- ouders trekken mogelijk vaker foutieve conclusies o.b.v. informatie;
- ouders kunnen niet deskundig genoeg of te weinig betrokken zijn;
- het oordeel van ouders hoeft niet representatief te zijn, wanneer een deel van de ouders zich afzijdig houdt.

4.4 Kan handhaving aan ouders worden overgelaten?

Evenals de inspectie hebben ouders momenteel niet de mogelijkheid naleving van wet- en regelgeving af te dwingen of de mogelijkheid zelf in te grijpen bij ernstige of langdurige problemen met de kwaliteit van het onderwijs op een school. Uiteindelijk is het aan de minister om te besluiten tot het nemen van bestuurlijke maatregelen. Er is wel sprake van een vorm van handhaving door ouders, wanneer ze “met de voeten stemmen”; een slechte naam schaadt meer dan bestuurlijke maatregelen.

De mogelijkheid van handhaving door ouders zal groter zijn indien er een bestuurlijk arrangement komt waarbij een vertegenwoordiging van de ouders bepaalde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Deze handhaving zal als regel de zaken betreffen die de school binnen de wet- en regelgeving zelfregulerend uitvoert. Ook wanneer een school zelfstandiger opereert, en dus aan minder extern toezicht onderhevig is, zal de minister echter een bevoegdheid moeten hebben om in te grijpen.

Randvoorwaarden:

- zowel het oordeel van de inspectie als van ouders wordt actief openbaar gemaakt via internet;
- scholen dienen met ouders te communiceren over de bevindingen, bijvoorbeeld via het schoolplan en de jaarlijkse informatiegids of -avond;
- om een actueel beeld te krijgen of inzichten te veranderen, moet oordeelsvorming jaarlijks plaatsvinden.

Voordelen:

- vanuit verschillende invalshoeken – het oordeel van ouders zelf en inspectie – wordt duidelijk wat sterke en zwakke punten van de school zijn;
- ouders die op zoek zijn naar een school voor hun kinderen kunnen op deze wijze een beter gefundeerde keuze maken;
- ouders zullen de school kritischer volgen;
- toename van het verantwoordelijkheidsgevoel van ouders: scholen worden door ouders op hun gedrag aangesproken;
- effectiviteit is hoog; slechte naam schaadt meer dan bestuurlijk maatregelen.

Nadelen:

- mogelijke subjectiviteit van ouders door onjuiste beeldvorming;

- de oordelen van de inspectie en ouders kunnen tegenstrijdig zijn, wat kan leiden tot onduidelijke beeldvorming;
- scholen kunnen zich te veel vanuit verschillende kanten onder druk gezet voelen.

5 Uitwerking varianten

Andere toezichtarrangementen

De werkgroep heeft een viertal varianten gemaakt waarin ouders in toenemende mate een deel van de verantwoordelijkheid voor het kwaliteitstoezicht krijgen. Hieronder lichten we de deze varianten puntsgewijs toe. De huidige situatie wordt aangeduid met de nulvariant. Bij de eerste variant is sprake van een optimalisering van de huidige situatie, in die zin dat er principieel weinig verandert. Wel wordt de rol van de ouders wat meer geformaliseerd en verstevigd. Bij de tweede variant worden ouders gedeeltelijk verantwoordelijk voor de oordeelsvorming. De derde variant belegt het toezicht deels bij ouders, namelijk waar het gaat om niet zuiver onderwijsinhoudelijke zaken. De vierde is een zelfreguleringsvariant. Overigens kunnen in de praktijk elementen uit de verschillende varianten naast elkaar worden ingezet.

Indien ouders daadwerkelijk de rol van toezichthouder krijgen, zal deze taak bestuurlijk duidelijk geïmplementeerd moeten worden. De rol van ouders in een MR (medezeggenschapsraad) lijkt hiervoor niet gepast, omdat de oudergeleding van de MR grotendeels adviserende en deels instemmende bevoegdheden heeft en geen toezichthoudende bevoegdheden.

Daarnaast zal de invloed van de MR'en steeds meer onder druk komen te staan door het ontstaan van bovenschoolse bestuursorganen, waardoor meer afstand tussen bestuur en (bovenschools)management van de school en ouders ontstaat. Verder ontstaat vanuit de personeelsgeleding de behoefte de MR te transformeren naar een OR (ondernemingsraad).

Deze ontwikkelingen kunnen het in de toekomst wenselijk maken ouders zodanig te positioneren dat zij een onafhankelijk, professioneel en transparant orgaan vormen binnen de bestuurlijke setting van scholen. We noemen dit orgaan voorlopig toezichtcommissie. De toezichtcommissie zal als lekenbestuur veelal niet de deskundigheid en de tijd hebben om de toezichttaken zelf uit te voeren. Een aantal taken zal moeten worden uitbesteed, hierbij valt te denken aan:

- de drie ouderorganisaties (NKO, Ouders&CO en VOO). Zij kunnen handreikingen en modellen ter beschikking stellen die de toezichtcommissie kan hanteren voor de vaststelling van het toezichtkader en de normering;

- de schoolorganisatie voert op verzoek van de toezichtcommissie bepaalde uitvoerende activiteiten uit (bijv. uitzetten van enquêtes) voor de informatieverzameling;
- via een “helpdesk” kan de inspectie de toezichtcommissie ondersteunen bij de oordeelsvorming;
- een budget voor de toezichtcommissie om ondersteuning in te huren.

Onderstaand geven we de verantwoordelijkheden van de stakeholders bij de verschillende stappen uit de toezichtketen voor de vier varianten schematisch weer. Bovendien geven we voor elk van de varianten aan wat de belangrijkste voor- en nadelen zijn.

Nulvariant: huidige arrangement

Stap in toezichtketen Stakeholders	Toezichtkader & Normstelling	Infoverzameling	Oordeelsvorming	Handhaving
Ouders	Beperkt B	Beperkt B	G	G
School	B	B	G	G
Overheid / inspectie	V	V	V	V

V = verantwoordelijk B = betrokken G = geen rol

Variant 1: huidige arrangement +

De nadruk in dit model ligt op het actiever informeren van ouders dan nu het geval is.

Stap in toezichtketen Stakeholders	Toezichtkader & Normstelling	Infoverzameling	Oordeelsvorming	Handhaving
Ouders	Beperkt B	Beperkt B	Beperkt B	G
School	B	B	G	G
Overheid / inspectie	V	V	V	V

De rapportages van de inspectie kunnen meer dan nu actief worden aangeboden aan ouders en worden afgestemd op hun informatiebehoefte. De inspectie enquêteert vervolgens periodiek onder ouders om deze informatiebehoefte te bepalen.

Voordelen:

- de variant sluit aan bij de huidige toezichtmethodiek;
- de voorstellen kunnen met relatief weinig moeite worden ingepast;
- de beoordeling van de kwaliteit van de school door de inspectie zal meer aandacht van ouders krijgen, waardoor ouders meer betrokken kunnen raken;

- toezicht wordt effectiever doordat meer inzicht in de kwaliteit van de school, de keuze van ouders voor een school zal beïnvloeden.

Nadelen:

- aan het beter informeren van ouders wordt geen enkel vervolg verbonden, bijvoorbeeld door het toekennen van een rol aan ouders bij de oordeelsvorming of de handhaving;
- beter informeren leidt tot extra werk voor de inspectie, terwijl er weinig winst kan worden geboekt in termen van effectiviteit.

Variant 2: ouders oordelen

De nadruk in dit model ligt op het versterken van de rol van ouders bij de beoordeling van de kwaliteit door het verbeteren van de verantwoordingsinformatie.

Stap in toezichtketen Stakeholders	Toezichtkader & Normstelling	Infoverzameling	Oordeelsvorming	Handhaving
Ouders	Beperkt B	Beperkt B	Gedeeltelijk V	G
School	B	B	G	G
Overheid / inspectie	V	V	Gedeeltelijk V	V

In deze variant vindt oordeelsvorming deels door ouders en deels door de inspectie plaats. Deze verantwoordelijkheid wordt bijvoorbeeld zo verdeeld dat ouders zich een oordeel vormen over de proces- en leerlinggerelateerde kwaliteitsaspecten en de inspectie zich een oordeel vormt over de onderwijs inhoudelijke kwaliteitsaspecten.

Vervolgens dient de school zowel het oordeel van de inspectie als dat van ouders te vertalen in concrete actiepunten die voor ouders en inspectie expliciet zichtbaar worden gemaakt. Scholen dienen daartoe twee verantwoordingsdocumenten op stellen in de vorm van een jaarplan en een jaarverslag, met een aantal voorgeschreven onderdelen.

Het is ook mogelijk dat de school ouders actief betreft bij het opstellen van de actiepunten en met ouders in gesprek gaat over mogelijke verbetertrajecten. Aanvullende betrokkenheid van de ouders kan worden georganiseerd door bijvoorbeeld enquêtes, klankbordsessies of door versterking van de medezeggenschapsstructuur.

Voordelen:

- Relatie tussen school en ouders wordt versterkt, wat de effectiviteit van het toezicht ten goede komt;

Nadelen:

- doordat ouders beperkt betrokken zijn bij de eerste twee stappen in de toezichtketen kan de oordeelsvorming worden bemoeilijkt;
- er kunnen witte en grijze vlekken ontstaan in het toezicht doordat het toezicht van ouders en inspectie niet naadloos op elkaar aansluiten;
- er dreigt een verzwaring van de lasten voor de school doordat zij zich meer naar ouders moeten verantwoorden.

Variant 3: ouders aan zet

In deze variant zijn de niet-onderwijs inhoudelijke kwaliteitsaspecten geen zaak meer voor de overheid. Ouders zijn voor proces- en leerlinggerelateerde kwaliteitsaspecten verantwoordelijk voor de eerste drie stappen in de toezichtketen.

Stap in toezicht- Keten Stakeholders	Toezichtkader & Normstelling	Infoverzameling	Oordeelsvorming	Handhaving
Ouders	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	B
School	B	B	G	G
Overheid / inspectie	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	V

Bovendien zijn ouders in deze variant verantwoordelijk voor de verspreiding van deze gegevens. Dit kan op verschillende manieren, te denken valt aan een rapportage aan de inspectie of publicatie op de website van de school of van de inspectie. Door ouders te betrekken bij de publicatie van hun oordeelsvorming worden ouders impliciet betrokken bij de handhaving.

Voordelen:

- taakverlichting voor de inspectie;
- ouders krijgen meer ruimte om de eigen verantwoordelijkheid te nemen;
- verbetering van de effectiviteit van het toezicht is mogelijk, de ouders hebben immers meer ogen dan de inspectie.

Nadelen:

- een vermindering van kosten of administratieve lasten is niet noodzakelijk het gevolg, dit hangt af van de opvattingen van de ouders;
- ouders beschikken alleen over het interventiemiddel ‘stemmen met de voeten’ (kinderen van school halen)

Variant 4: inspectie aan de kant

Bij deze variant is in haar meest radicale vorm vrijwel geen onderwijsinspectie nodig. De overheid voert haar toezichttaak uitsluitend uit met het doel om via het Onderwijsverslag, de Staten-Generaal te informeren over de staat van het onderwijs. In het Onderwijsverslag wordt alleen beoordeeld of scholen voldoen aan de onderwijskundige eindtermen: zijn de vereiste kennis en vaardigheden op een voldoende niveau verworven (op macroniveau, en eventueel per school).

Stap in toezichtketen	Toezichtkader & Normstelling	Infoverzameling	Oordeelsvorming	Handhaving
Stakeholders				
Ouders	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V
School	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V	G	G
Overheid / inspectie	B	B	Gedeeltelijk V	Gedeeltelijk V

Een variant waarbij sprake is van een verregaande zelfregulering, deels door de aanbieders van onderwijs, deels door de ouders, is mogelijk.¹⁴ In deze variant vertaalt de overheid het publiek belang in eindtermen door voor het einde van (school)perioden eisen te stellen in termen van kennis en vaardigheden. De inspectie beoordeelt of de school aan die eindtermen voldoet. Hoe deze eindtermen bereikt worden, de uitvoering van het onderwijs zelf, is aan de school en ouders.

Daarbij kan uitgegaan worden van een volgend bestuurlijk arrangement. De ouders kiezen een Toezichtcommissie. Deze Commissie stelt jaarlijks de kaders voor de kwaliteit van het onderwijs om de centraal gestelde eindtermen te realiseren. De Commissie geeft ook aan welke informatie zij nodig heeft van de schoolleiding. Eveneens kan de Commissie bijvoorbeeld aangeven dat de schoolleiding, leerlingen en ouders wederzijdse verplichtingen in een contract vastleggen.

De Commissie besluit tot een en ander onder meer op basis van een voorstel van de schoolleiding. De Commissie kan zich daarbij baseren op de kwaliteitsaspecten en normen die door henzelf of externen zoals de inspectie worden ontwikkeld. Ook visitaties, benchmarking (geïnitieerd door de Commissie) en certificering kunnen de basis vormen voor besluitvorming. In dit verband kan vermeld worden dat (wederzijdse) visitaties door andere onderwijsgeevenden goed mogelijk zijn. Bovendien is dit een effectief instrument. De school(leiding) voert het onderwijs uit binnen de

¹⁴ Conform het model van de Public schools in Chicago, zie Fung & Wright (2001) 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance' *Politics and Society*, vol. 29, no. 1.

onderwijskundige en budgettaire kaders en informeert en rapporteert aan het eind van het schooljaar (jaarverslag) aan de Commissie over de uitvoering.

De gekozen Commissie legt verantwoording af aan de ouders en consulteert de ouders voor de plannen en activiteiten voor de komende jaren. Indien een school niet in voldoende mate aan de eindtermen voldoet, kan de inspectie namens de minister de school onder 'curatele stellen'.

Los hiervan is het denkbaar dat de Commissie een rol speelt op het budgettaire vlak. De overheid blijft de bekostigingsvoorwaarden bepalen. Over de naleving van deze voorwaarden rapporteert de school dan ook aan de overheid en de Commissie.

Voordelen:

- er is een substantiële overdracht van verantwoordelijkheid en van een substantiële afname van het toezicht door de overheid, in termen van efficiency is dit winst;
- doordat het toezicht direct verbonden wordt bij de praktijk op school zal de effectiviteit van het toezicht verbeteren.

Nadelen:

- er kunnen grote verschillen tussen scholen ontstaan, waardoor onderlinge vergelijkbaarheid moeilijk wordt;
- ouders kunnen van mening zijn dat ze te veel verantwoordelijkheden krijgen voor het toezicht die ze niet waar kunnen maken;
- de overheid zal moeite kunnen hebben om een eindoordeel over de kwaliteit van het onderwijs te vellen;
- verschil in maatschappelijke positie, inzichten en kennis van ouders hun weerslag kunnen hebben op het toezicht op school.

6 Conclusies

Een eerste conclusie is dat meer frequente gebruikmaking van ouderogen past in het algemene kabinetsbeleid en in het beleid van OCW om ouders te stimuleren meer eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Een tweede conclusie die we op basis van de uitwerking van de varianten trekken is dat de kwaliteit van het onderwijs verder verhoogd kan worden als ouders een grotere rol krijgen in het bestuur van en toezicht op het onderwijs.

Ten derde kunnen we concluderen dat zeker de derde en vierde variant betekenisvolle opties geven om ouders bij de school te betrekken en deel te laten nemen aan het toezicht erop. Deze varianten zijn reëel, omdat ze een doorontwikkeling inhouden van een ontwikkeling die al enige tijd geleden is ingezet.

Ten vierde kunnen we concluderen dat de mogelijkheden voor het verminderen van het verticale toezicht groter zijn wanneer men de bestuurlijke arrangementen verandert, in casu de ouders de school laat meebesturen.

De vijfde conclusie is dat de mate waarin verticaal toezicht verminderd kan worden afhankelijk is van de verantwoordelijkheid die ouders willen nemen. Naast de structuur in de vorm van bestuurlijke verandering is dus ook een cultuurverandering van belang om middels grotere betrokkenheid van ouders bij de toezichtketen het publiek belang in het funderend onderwijs beter te kunnen borgen.

Concreet bevelen we het volgende aan:

- Laat de Onderwijsinspectie al in 2004 meer aandacht besteden aan de het kwaliteitsoordeel van ouders. Variant 2 geeft hiervoor een concrete invulling.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar, een pilot met best practices waarin je in fasen variant 2 t/m 4 doorloopt. Neem daarbij scholen waar de betrokkenheid van ouders van oudsher al groot is (bijv. Montessorischolen). Werk een plan uit samen met de onderwijsdirecties PO en VO van MinOCW, onderwijsinspecties en ouders van de betrokken scholen.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar, een pilot vanuit bad practices op scholen waar de betrokkenheid van ouders minimaal is, bijvoorbeeld zwarte VMBO scholen. Stel in deze pilot het kwaliteitsaspect schoolklimaat en de rol van ouders bij het toezicht hierop centraal. Werk een plan uit samen met de onderwijsdirecties VO van MinOCW, onderwijsinspectie, gemeenten en ouders van de betrokken scholen.
- Start in 2005 met een doorlooptijd van 4 jaar een pilot waarin onderlinge visitatie door scholen als alternatief voor het toezicht door de onderwijsinspectie wordt gebruikt.

Bij al deze trajecten geldt dat het van belang is om het toezicht door de Onderwijsinspectie in eerste instantie te handhaven. Naarmate de pilots het huidige toezicht verder vervangen, kan de inspectie geleidelijk als toezichthouder terugtreden.

Bijlage: Schematische weergave van het huidige toezichtarrangement met de kwaliteitsaspecten en bijbehorende indicatoren

Kwaliteitsaspecten	Wijze waarop ouders door de school betrokken worden bij de kwaliteitsaspecten
<p>1. Kwaliteitszorg De school bewaakt systematisch de kwaliteit van het onderwijs en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zondig te verbeteren. De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 6 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school heeft inzicht in de eigen uitgangssituatie 2. de school heeft haar doelen geformuleerd 3. de school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het onderwijs en leren 4. de school werkt gericht aan verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs 5. de school legt verantwoording af aan belanghebbende over de gerealiseerde onderwijskwaliteit 6. de zorg voor de kwaliteit is systematisch 	<p>Betrokkenheid bij kwaliteitsaspect:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school houdt rekening met de wensen en verwachtingen die ouders hebben over de kwaliteit van het onderwijs 3. de school betreft ouders bij de evaluatie 5. de school communiceert open over het effect van verbeteringsactiviteiten en de gevolgen voor de organisatie en inhoud van het onderwijs en informeert ouders via de schoolgids
<p>2. Toetsing De school waarborgt de kwaliteit van toetsing. De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v.2 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school waarborgt de kwaliteit van de eindtoetsing 2. de school waarborgt de kwaliteit van de toetsing gedurende de schoolloopbaan 	<p>Ouders krijgen inzicht in de prestaties van hun kind</p>
<p>3. Leerstofaanbod Het leerstofaanbod stelt leerlingen in staat zich optimaal te ontwikkelen en voor te bereiden op het vervolgonderwijs. De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 4 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. het leerstofaanbod bereidt leerlingen voor op vervolg en/of arbeidsmarkt 2. de school voorziet in een breed aanbod, gericht op de verwerving van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen 3. het leerstofaanbod vertoont samenhang 	

<p>4. het leerstofaanbod is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen</p>	
<p>4. Tijd Leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken. De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 3 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school programmeert voldoende onderwijstijd 2. de leertijd is voor leerlingen voldoende op zich het leerstofaanbod eigen te maken 3. de tijd voor het onderwijs en leren is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen 	
<p>5. Onderwijsleerproces De onderwijsleersituaties bieden leerlingen voldoende gelegenheid, uitdaging en ondersteuning voor het leren. De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 7 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school zorgt voor een functionele en uitdagende leeromgeving 2. de onderwijsactiviteiten zijn gestructureerd en doelmatig 3. leraren zorgen voor voldoende ondersteuning en uitdaging voor de leerlingen 4. leraren begeleiden op een systematische en stimulerende wijze onderwijsleerprocessen 5. leerlingen zijn actief gericht op leren 6. leraren volgen de vorderingen en ontwikkelingen van hun leerlingen 7. leraren zorgen ervoor dat het onderwijsleerproces is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen 	
<p>6. Schoolklimaat De school zorgt voor een veilig, ondersteunend en uitdagend schoolklimaat De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 6 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. personeelsleden en leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om 2. de school zorgt voor een aangename, motiverende omgeving voor leerlingen 3. de school zorgt voor een aangename, stimulerende werkomgeving voor 	<p>Betrokkenheid bij kwaliteitsaspect: 4. de manier waarop ouders worden betrokken bij schoolactiviteiten en waarop de school met ouders communiceert</p>

<p>personeelsleden</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. de school stimuleert de betrokkenheid van ouders en verzorgers 5. de school speelt een functionele rol binnen de lokale en regionale gemeenschap 6. de school zorgt voor veiligheid 	
<p>7. Zorg en begeleiding</p> <p>De school begeleidt leerlingen systematisch tijdens hun schoolloopbaan en bij de keuze voor vervolgonderwijs en zorgt voor een systematische begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.</p> <p>De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 5 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de school kent gunstige voorwaarden voor begeleiding van leerlingen 2. de school begeleidt leerlingen systematisch tijdens hun schoolloopbaan 3. de school kent gunstige voorwaarden voor de begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften 4. de school zorgt voor begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften 5. de school betreft ouders bij de zorg en begeleiding van de leerlingen 	<p>Betrokkenheid bij kwaliteitsaspect:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. hoe adviseert en begeleidt de school, de leerlingen en ouders bij de keuze voor vervolgonderwijs 5. op welke wijze betreft de school ouders bij: <ul style="list-style-type: none"> • belangrijke beslismomenten in de schoolloopbaan van hun kinderen • analyse van hulpvragen en de opstelling van een handelingsplan voor leerlingen met een leerlinggebonden budget
<p>8. Opbrengsten</p> <p>De prestaties van leerlingen liggen ten minste op het niveau dat op grond van hun kenmerken mag worden verwacht</p> <p>De inspectie beoordeelt kwaliteitsaspect a.d.h.v. 4 indicatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de resultaten liggen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht 2. de leerlingen beheersen aan het einde van de opleiding vaardigheden op een niveau dat mag worden verwacht 3. leerlingen ontwikkelen zich naar verwachting 4. leerlingen vervolgen met succes hun schoolloopbaan 	

Casus 3 Ketenbenadering Afvalstromen

1. Inleiding

De omvangrijke stroom aan afvalstoffen is één van de neveneffecten van een hoge productie en consumptie. Indien al dit afval ongereguleerd wordt weggegooid op straat, in/op de bodem of in zee, kan dit leiden tot risico's voor de volksgezondheid en milieu. Om deze risico's te beperken en een verantwoorde verwerking van de afvalstoffen te waarborgen, is er momenteel sprake van sterke regulering in het afvalbeheer. Deze regelingen richten zich voornamelijk op inrichtingen en zijn voor een groot deel Europees bepaald.

2. Huidig toezichtarrangement

Ten aanzien van het afvalbeheer is sprake van een hoge regeldruk en regeldichtheid. De regelgeving richt zich primair op inrichtingen: bedrijven die bepaalde producten op de markt brengen, bedrijven waar afvalstoffen ontstaan en bedrijven die zich bezighouden met activiteiten van afvalbeheer. Naast dit inrichtingenregime, kent de afvalregelgeving ook een werkenregime en een vervoersregime.

De vergunningverlening voor inrichtingen in de afvalsector is overwegend bij de gemeenten respectievelijk provincies ondergebracht. Bij deze vergunningverlener is vervolgens ook het toezicht op de naleving ondergebracht (het eerstelijns toezicht). De landelijke VROM-Inspectie heeft vervolgens het tweedelijns toezicht op deze overheden: zij houdt toezicht op de correcte uitvoering en handhaving van de afvalregelgeving door provincies/gemeenten. Zo ontvangt de VROM-Inspectie in dat kader alle documenten van inrichtingen waarbinnen de eindverwerking van afval plaatsvindt: het storten dan wel verbranden van afvalstoffen.

Naast het toezicht van gemeenten, provincies en VROM-Inspectie op de inrichtingen, zijn er nog andere overheidsorganen actief in de handhaving binnen de afvalsector, zoals politie, douane, (inspectie) verkeer en waterstaat etc. Deze overheidsorganen zijn echter met name gericht op het toezicht binnen de kaders van het eigen regime.

Momenteel worden er initiatieven ontwikkeld voor verdergaande samenwerking tussen deze overheidsorganen. Inzet daarbij is om in het toezicht beter aan te sluiten op de maatschappelijke activiteiten: de stromen van de afvalstoffen.

Ter illustratie een afvalstroom (=keten) voor beton (onderdeel van bouw- of slooppafval):

Object of bouwwerk → sloop → depot → scheiding → puinbreker → hergebruik
--

Bij de invulling van de handhaving volgens de keten, geldt momenteel voor VROM als uitgangspunt dat de handhaving door de overheid wordt ingevuld: de overheid moet in staat zijn door toezicht vast te stellen in hoeverre in alle schakels van de keten de (kern-) bepalingen van de milieuregelgeving worden nageleefd.

3. Publiek belang

Voor veel stoffen, producten en afvalstoffen geldt dat zij in alle fasen van hun kringloop of levenscyclus in meer of minder mate nadelige gevolgen voor mens of milieu kunnen opleveren. Door het handelen van private partijen kan er schade ontstaan voor mens of milieu, zonder dat zij daarvoor door de veroorzaker dan gecompenseerd kunnen worden. Ter bescherming van de leefomgeving (milieu) en volksgezondheid, is allereerst van belang om afvalverwijdering zoveel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door stimulering van preventieve en duurzame toepassingen.

Indien uiteindelijk toch afvalstoffen ontstaan, is ten tweede van belang dat deze stoffen op een verantwoorde wijze worden verwerkt en niet in de natuurlijke omgeving belanden. Een verantwoorde verwerking van afvalstoffen is kostbaar, kent een veelheid aan betrokken actoren en kenmerkt zich door een groot aantal overdrachtsmomenten. De stroom van afvalstoffen beperkt zich niet tot landsgrenzen, maar heeft een internationaal karakter. Uit oogpunt van eerlijke mededinging (level playing field) is van belang dat de normen ten aanzien van de afvalverwerking internationaal gelden.

4. Knelpunten huidige toezichtarrangement

- De afvalstoffenregelgeving kenmerkt zich door een variëteit aan definities, procedures en positionering van het bevoegd gezag. Zo is de definitie van het begrip “afvalstof” Europees bepaald, maar is daarentegen onduidelijk wanneer nu exact sprake is van een grondstof, bouwstof, meststof, brandstof, afvalstof of product. In het kader van het project “Herijking VROM-regelgeving” is het de inzet om de regelgeving te stroomlijnen en vereenvoudigen, zodat deze ook beter handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is. De ruimte voor stroomlijning van de nationale regelgeving is overigens beperkt, omdat voornamelijk sprake is van implementatie van Europese regelgeving.
- Het huidige stelsel van regelgeving is te weinig opgebouwd vanuit en rondom de burger, het bedrijf dan wel maatschappelijke activiteiten, dus te weinig “van buiten naar binnen”, maar te veel vanuit de organisatie van de overheid en de door die overheid te behartigen thema’s.
- De indruk bestaat dat geen afdoende naleving van de afvalregelgeving kan worden bereikt door het huidige toezicht op de individuele schakels in de keten van het afvalbeheer. Het inrichtingenregime, werkenregime en vervoersregime sluiten

onvoldoende op elkaar aan, om een samenhangend en sluitend toezicht op de naleving (efficiënt) te kunnen invullen:

- diverse handelingen in de keten zijn niet gerelateerd aan een vaste plaats (niet inrichtinggebonden) en daardoor moeilijk te identificeren,
- de handelingen voltrekken zich veelal op nationale en internationale schaal (schaalvergroting),
- de keten is complex en ondoorzichtig,
- de stringente regelgeving leidt tot hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven,
- tijdens de “levensloop” van een afvalstof doen zich overdrachtsmomenten voor, die gepaard gaan met een verandering van actor, de aard van de afvalstof en van de toepasselijke voorschriften. Een probleem daarbij is tevens dat niet alle schakels van de keten en dus alle overdrachtsmomenten zijn gereguleerd.
- de overdrachtsmomenten gaan veelal ook gepaard met een wijziging van de controlerende instantie. Effectief toezicht vereist hierdoor een arbeidsintensieve afstemming tussen de verschillende toezichthouders,
- in de keten opereren intermediairs, zoals tussenhandelaren, sloopaannemers, afvalmakers, laboratoria en certificerende instellingen, waarvoor de normadressaat van de milieuwetgeving veelal niet van toepassing is (het opleggen van een sanctie is daarom moeilijk en indien er wel een sanctie kan worden opgelegd is de impact veelal beperkt).

5. Afwegingskader

5.1. Normstelling

- Gelet op de mogelijke bedreiging van de volksgezondheid en het milieu, zal de overheid op het terrein van het afvalbeheer de minimale grenzen moeten vaststellen ter bescherming van mens en milieu.
- Denkbaar is dat bedrijven vanuit het perspectief van maatschappelijk ondernemen of publieke profilering, eigen normen hanteren die “duurzamer” zijn dan de minimumnormen van de overheid. Eveneens is denkbaar dat vanuit de samenleving een “publieke” norm wordt gevormd, die eveneens verder reikt dan de overheidsnorm of de norm van het bedrijfsleven. Tussen de bedrijven in de afvalbranche en de burger bestaat echter geen directe relatie, zodat de consument geen directe invloed kan uitoefenen op het bedrijf.
- Mede gelet op het waarborgen van evenwichtige internationale concurrentieverhoudingen, is wenselijk dat de overheidsnormen zoveel mogelijk internationaal worden vastgesteld. Tegenstelling tussen bijvoorbeeld buurlanden, kunnen immers aanleiding geven tot bedrijfsmigratie en tevens werkt het fraude in de hand.

- Naast de definiëring van minimumnormen door de overheid, is denkbaar het bedrijfsleven zelf normen stelt ten aanzien van de overdrachtsmomenten binnen de keten. Hiermee kan het bedrijfsleven zelf flexibel inspelen op nieuwe technische concepten. De afvalbranche lijkt voldoende georganiseerd en over voldoende kennis te beschikken om zelf normen te ontwikkelen voor de overdrachtsmomenten. Het is echter de vraag of vervolgens ook alle bedrijven in de branche deze normen ook daadwerkelijk overnemen.

5.2. Informatieverzameling

- Binnen het huidige vergunningstelsel gelden gedetailleerde eisen voor de administratie van de afzonderlijke schakels in de keten. Voor elke vervoersbeweging en na elke intake van de afvalstroom bij een nieuwe inrichting, dient telkens een veelheid aan formulieren te worden ingevuld. Binnen dit vigerende stelsel kunnen nu al de mogelijkheden van ICT beter worden benut, bijvoorbeeld door het digitaliseren van de begeleidingsbrief van afvalstoffen. Hierdoor kunnen de administratieve lasten nu al worden verminderd.
- Denkbaar is dat binnen de keten een grotere verantwoordelijkheid aan de bedrijven wordt gegeven bij de informatieverzameling. Bedrijven zijn bij de bedrijfsvoering afhankelijk van de informatie van de vorige schakel in de keten. Door het onderling maken van afspraken over de kwaliteit van de informatie, kunnen de bedrijven de informatie beter integreren in de eigen bedrijfsvoering.
- In het meest extreme scenario is denkbaar dat de overheid zich uitsluitend richt op de bedrijven waar de eindverwerking van afval plaatsvindt. In deze end-of-pipe benadering ontvangt de overheid geen informatie van de schakels in de keten. In dat geval zal het voor de overheid moeilijker worden om overtreders binnen de keten op te sporen.

5.3. Oordeelsvorming

- Ten aanzien van de minimale normen die door de overheid worden gesteld, lijkt het wenselijk om ook de oordeelsvorming bij de overheid onder te brengen.
- Ten aanzien van de normen die de bedrijven in de keten zelf met elkaar hebben vastgelegd, kan de oordeelsvorming ook bij het bedrijfsleven zelf worden ondergebracht. De vraag is daarbij of de oordeelsvorming door de bedrijven zelf kan worden verricht. Veelal is sprake van specialistische kennis, waarbij bijvoorbeeld de inzet van een deskundig bureau (certificering) nodig is.

5.4. Handhaving

- Denkbaar is een end-of-pipe benadering, waarin de handhaving van de overheid zich primair richt op de laatste schakel in de keten. Binnen de keten staan de schakels naar elkaar borg voor het naleven van de onderling gemaakte afspraken.
- Aangezien er geen directe relatie bestaat tussen burgers (consumenten) en bedrijven in de afvalbranche, kunnen de consumenten de bedrijven niet “afstraffen” in geval van een overtreding. De publieke opinie heeft daarom geen directe sturende invloed op het gedrag van het bedrijf.
- Bij de end-of-pipe spreken de bedrijven elkaar ook aan over het naleven van de eventuele minimumnormen van de overheid. Gelet op de aard van de overtreding kan er echter aanleiding voor de overheid zijn (bijvoorbeeld bij ernstige bedreigingen van het milieu of de volksgezondheid) om direct op te treden tegen de overtredende schakel in de keten. Enerzijds om de belastende activiteiten te doen staken en anderzijds om mogelijk ook via de strafrechterlijke weg op te treden. Hiervoor heeft de overheid inzicht in de keten nodig.

6. Alternatieven

Met een ketengerichte benadering kan het toezicht worden georganiseerd op de keten van handelingen en is het streven om de naleving van de regelgeving door alle schakels in de keten te bewerkstelligen.

Uitgangspunt is dat de overheid te allen tijde minimumnormen zal stellen over de eindverwerking in de afvalstoffenketen: het storten of verbranden van afval. Daarnaast zijn er verschillende scenario's waarin ruimte aan het bedrijfsleven wordt gegeven om zelf invulling te geven aan het toezicht).

6.1. Publieke ketenhandhaving naast het huidig overheidstoezicht

Dit scenario neemt het huidig toezichtarrangement als vertrekpunt. De verschillende publieke toezichthouders stemmen de activiteiten beter op elkaar af, waardoor de inzet van capaciteit beter aansluit op de stroom van afvalstoffen.

Dit scenario veronderstelt een regulering van alle schakels en actoren in een keten, toereikende handhavingsbevoegdheden en –instrumenten en een toereikende organisatie en cultuur ten behoeve van ketenhandhaving met betrekking tot alle handelingenregimes. In deze benadering wordt de ketenaanpak als aanvulling op de huidige regimes (inrichting, werk, vervoer) toegepast en blijft de huidige positionering van de vergunningverlening (het bevoegd gezag) in tact. Wel worden er zwaardere eisen gesteld aan de coördinatie in de vergunningverlening. Een toereikende organisatie van het toezicht voor ketenhandhaving, lijkt echter alleen mogelijk indien dan de koppeling van

“bevoegd gezag” en “eigen toezichtorganisatie” wordt losgelaten. Denkbaar daarbij is 1 landelijke handhavingsdienst, provinciale handhavingsdiensten dan wel specifieke toezichtsteams op minimaal provinciaal niveau.

Nadeel van dit systeem is dat de inzet van personele capaciteit bij de publieke toezichthouders hoog blijft en geen nieuwe verantwoordelijkheden aan het bedrijfsleven worden toegekend.

6.2. Private ketenhandhaving: end of pipe

In dit scenario hebben de overheidsnormen primair betrekking op de eindverwerking van afvalstoffen (end of pipe). De overheid toetst in dit scenario ook primair de eindproducten/laatste inrichting in de keten. Indien daarbij overtredingen op de overheidsnormen worden geconstateerd, stelt de overheid de laatste schakel in de keten daarvoor verantwoordelijk.

Indien de oorzaak voor de overtreding in een eerdere fase van de keten ligt, kunnen de bedrijven (de schakels) elkaar via privaatrechterlijke weg aansprakelijk stellen voor het nalatig optreden en de opgetreden schade (bijvoorbeeld de overheidssanctie).

Gelet op de mogelijke aansprakelijkheidstelling binnen de keten, is wel te verwachten dat de private schakels zekerheden wensen in te bouwen. Voor een adequate ketenbenadering is immers het vastleggen en uitwisselen van (operationele) gegevens over afvalstoffen (en betrokken actoren) onontbeerlijk. Om die reden is denkbaar dat het verminderen van de publieke regeling t.a.v. de administratie, leidt tot een toename van de private overeenkomsten en dus de lasten voor de bedrijven op hetzelfde niveau blijven. Deze lasten zijn nu echter geen gevolg meer van regelgeving (= administratieve lasten) maar treden op vanuit het onderling economisch verkeer.

In het kader van de “end of pipe” is ook het instrument certificering in te zetten. Denkbaar is dat de overheid waarborgen stelt aan de bedrijven die binnen de keten actief zijn, dit vanwege de mogelijke omvang en onherstelbaarheid van de schade aan volksgezondheid en milieu, die kan optreden als gevolg van niet adequaat functioneren van die schakel. Ook is denkbaar dat bedrijven binnen de keten zelf eisen stellen aan de professionaliteit van de overige partijen binnen de keten. Hierbij is het instrument certificering in beeld. Een certificaat als toegangskaart voor een actor om binnen de keten actief te mogen zijn.

Voor de overheid kan certificering als voordeel hebben, dat er minder kostbare toezichtcapaciteit nodig is. Tevens kan certificering bijdragen aan een aantoonbaar betere naleving van de (private dan wel publieke) voorschriften. De kans dat deze voordelen optreden blijkt sterk afhankelijk te zijn van de mate waarin sprake is van een adequaat toezicht binnen het certificatiesysteem.

Certificering als instrument voor publieke doeleinden (de minimumnormen van de overheid) is uitsluitend inzetbaar, indien een toereikende regulering en handhaving ten aanzien van de keten is gewaarborgd en de overheid kan ingrijpen in het certificatiesysteem. Bovendien zal spraken moeten zijn van een uitwisseling van gegevens tussen certificerende instellingen en handhavingsorganisaties.

6.3. Private ketenhandhaving met beperkt overheidstoezicht

Tussen de vorige 2 extreme scenario's, is ook een middenscenario denkbaar. Dit scenario neemt het principe van scenario 2 (end of pipe) als vertrekpunt, maar bouwt enkele waarborgen voor de overheid. Dit lijkt wenselijk voor die situaties waarin een afvalstroom in de keten op een onrechtmatige wijze eindigt, bijvoorbeeld door het illegaal storten of verbranden van afvalstoffen. Een dergelijke solistische gedraging van een schakel, kan zich voordoen buiten het gezichtveld van de overige schakels in de keten en zelfs ook van de overheid, indien die haar toezichtstaak uitsluitend op de laatste schakel in de keten hanteert.

Om deze reden is denkbaar dat de overheid het inzicht wenst te hebben in de processen binnen de keten om zo de eventuele overtredingen binnen de keten te kunnen aanpakken. Het betreft in dat geval niet de overtredingen op de afspraken zoals gemaakt tussen de schakels onderling, maar de overtredingen van de kernbepalingen zoals die vanuit de milieuregelgeving blijven gelden (bijvoorbeeld het verbod op illegaal storten of verbranden). In deze benadering zal er toch een vergunningenregime voor de individuele schakels in de keten moeten blijven gelden. Dit vergunningenregime kan voor de afzonderlijke schakels echter minder omvangrijk van aard zijn en zich beperken tot de kernbepalingen.

In dit scenario kunnen door de overheid minder gedetailleerde eisen aan administraties van de afzonderlijke schakels worden gesteld. De verantwoording en het toezicht concentreren zich immers primair op de laatste schakel in de keten. Deze variant is te kenmerken als een vorm van ketengarantiestelsel, waarin private partijen zelf via een onderlinge set van afspraken en een monitoringstelsel, gezamenlijk garant staan voor een eindresultaat.

Een variant is dat bedrijven uitsluitend verplicht worden een afvalboekhouding bij te houden, waarbij vervolgens niet de overheid maar een afvalaccountant toeziet op de juistheid van de gegevens. Deze accountantsverklaring kan een bedrijf dan aan de volgende schakel in de keten overleggen, of aan de overheid.

7. Conclusies en aanbevelingen

Er kan niet direct een voorkeur voor een variant worden uitgesproken. Er is sprake van een eerste inventarisatie van een nieuwe werkwijze, waarbij een grove scan van enkele varianten is gemaakt. De werkgroep spreekt dus ook niet een sterke voorkeur voor een variant uit, maar geeft wel de aanbeveling dat de overheid (ministerie van VROM), maar met name het bedrijfsleven zelf (de afvalsector) de praktische werkbaarheid van de varianten nader onderzoeken. Het is wenselijk dat daar in 2004 werk van wordt gemaakt, zodat eventuele nieuwe voorstellen/varianten aan kunnen sluiten bij het VROM-project Herijking regelgeving, een programma dat doorloopt tot uiterlijk 2008 en waarin de VROM-regelgeving wordt gesaneerd en vereenvoudigd. In de tussentijd kan wel al geëxperimenteerd worden met ketenhandhaving. De werkgroep beveelt in dat verband aan dat het ministerie van VROM in een nader te bepalen provincie samen met die provincie en de branche een pilot start om de meest vergaande variant 2 in de praktijk te beproeven. Zo nodig dienen ook gemeenten en andere handhavende instanties bij de pilot betrokken te worden. In een convenant wordt afgesproken dat de overheid haar controles beperkt tot de "end of pipe" op voorwaarde dat de branche een adequate vorm van ketenhandhaving organiseert.

Casus 4 Intern toezicht in het beroepsonderwijs en de educatie

1. Inleiding

Op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) worden het beroepsonderwijs en de educatie verzorgd door regionale opleidingscentra (ROC's) en agrarische opleidingscentra (AOC's). Het gaat om grote instellingen die veel overheidsgeld ontvangen¹⁵. Er kunnen openbare en bijzondere instellingen zijn. De rechtspersoon die de instelling in stand houdt, mag geen winstoogmerk hebben. In de praktijk worden alle instellingen in stand gehouden door een vereniging of een stichting.

Hoofdstuk 9, titel 2, van de WEB regelt het bestuur en de inrichting van ROC's en AOC's. Voorgeschreven is dat elke instelling een centrale directie of een college van bestuur heeft. Van een college van bestuur is sprake als het bestuur van de rechtspersoon een deel van zijn wettelijke taken en bevoegdheden aan dit college heeft overgedragen. Deze overdracht vindt bij de meeste instellingen in aanzienlijke mate plaats. Dit kan zonder nadere voorziening betekenen dat er een machtsconcentratie plaatsvindt bij het college van bestuur en dat de checks and balances binnen de instelling afnemen.

De ROC's en AOC's zijn enige jaren geleden ontstaan door fusie van kleinere instellingen voor beroepsonderwijs en educatie. Vergeleken met deze instellingen kregen zij aanzienlijk meer beleidsvrijheid; deze beleidsvrijheid is sedertdien alleen maar vergroot. Daardoor, en door de grotere omvang van de ROC's en AOC's, worden hogere eisen gesteld aan het besturen (good governance) en is een versterking van de checks and balances binnen de instelling gewenst.

Daarnaast maakt de algehele maatschappelijke discussie over het besturen van private ondernemingen (bijv. code Tabaksblat) en maatschappelijke ondernemingen (bijv. code Netwerk Maatschappelijke Ondernemingen) een herbezinning op de huidige governance-praktijk noodzakelijk.

Gelet op het voorgaande en het interesseveld van de werkgroep (minder toezicht door overheid en meer toezicht door burgers en bedrijven) luidt de probleemstelling:

(Hoe) kan door intern toezicht het stelsel van checks and balances binnen ROC's en AOC's verbeteren, het overheidstoezicht op ROC's en AOC's verminderen en het toezicht door burger en bedrijven toenemen?

Bij de behandeling van de casus staan de volgende vragen centraal:

¹⁵ Momenteel zijn er 44 ROC's met gemiddeld 10.000 deelnemers en 12 AOC's met gemiddeld 1200 deelnemers (en gemiddeld 2600 vmbo-leerlingen). Het rijksbudget dat hiermee gemoeid is, bedraagt in totaal ± €2,5 miljard

1. Kan het stelsel van checks and balances binnen ROC's en AOC's worden versterkt door intern toezicht?
2. Welke relatie is er met het toezicht door de overheid en met het toezicht door burgers en bedrijven?
3. Welke vorm zou aan een toezien orgaan moeten worden gegeven (welke bevoegdheden, welke mensen, hoe te benoemen)
4. Welke instrumenten kunnen worden ingezet om het gewenste interne toezicht te bereiken?
5. Wat betekent dit voor andere sectoren?

Deze vragen worden beantwoord in de paragrafen 4 tot en met 8. Eerst wordt echter ingegaan op de maatschappelijke belangen en het huidige toezicht in de BVE-sector (paragraaf 2) en op de toepassing van het afwegingskader op deze casus (paragraaf 3).

2. Belangen en toezicht in BVE-sector

2.1. Overheid

De door de overheid op het gebied van het onderwijs te behartigen (publieke) belangen zijn

- a. de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs,
- b. het onderwijsbestel als geheel,
- c. de rechtmatige en doelmatige verkrijging en besteding (door de onderwijsinstellingen) van publieke middelen, alsmede de verantwoording daarvan en
- d. het voorzien in de basisbekostiging van het initieel onderwijs.

Ad a

Het overheidstoezicht op de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs berust bij de onderwijsinspectie. In de BVE-sector maakt de inspectie mede gebruik van een wettelijk verplichte kwaliteitszorgverslag dat de instelling elke 2 jaar opstelt. Dit verslag is openbaar, zodat (potentiële) onderwijsdeelnemers en andere belanghebbenden er ook hun voordeel mee kunnen doen. Met ingang van 1 augustus 2004 gaat het toezicht op de examens over naar een nieuw in te stellen kwaliteitscentrum examens. De inspectie oefent toezicht uit op dit centrum. De minister kan het recht op bekostiging of het uitreiken van diploma's ontnemen als de kwaliteit (inclusief de toegankelijkheid) van een opleiding gedurende langere tijd onvoldoende is.

Ad b

Het overheidstoezicht op het onderwijsbestel als geheel wordt in de BVE-sector uitgeoefend door de minister van OCW (directie BVE) of LNV. De minister kan de in de vorige alinea bedoelde rechten onthouden als een instelling een opleiding wil gaan verzorgen die gelet op het geheel en de spreiding van die opleiding niet doelmatig is.

Voorts kan de minister bedoelde rechten ontnemen als een reeds bestaande opleiding niet langer doelmatig is.

Ad c

Op de rechtmatige en doelmatige verkrijging en besteding van publieke middelen en de verantwoording daarvan wordt in de BVE-sector toezicht uitgeoefend door de minister van OCW (agentschap Cfi) of LNV aan de hand van een door de instelling vastgestelde jaarrekening en een bijbehorende verklaring van een registeraccountant. Laatstgenoemde wordt door de instelling aangewezen. De minister kan in incidentele gevallen een onderzoek laten uitvoeren door de departementale accountantsdienst. Als een instelling in strijd handelt met de wet, kan de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten.

Ad d

Het voorzien in de basisbekostiging van het initiële onderwijs wordt in de BVE-sector geheel door de minister van OCW (agentschap Cfi) of LNV uitgevoerd. Het toezicht hierop berust in eerste instantie bij de departementale accountantsdienst en in tweede instantie bij de Algemene rekenkamer. Omdat het in deze notitie alleen gaat om toezicht op instellingen, wordt hier niet verder op ingegaan.

2.2. Deelnemers

Onderwijsdeelnemers hebben een privaat belang bij de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. De deelnemer kan daarop invloed uitoefenen door nakoming te eisen van de verplichtingen van de instelling in de onderwijsovereenkomst of door te stemmen met de voeten. Verder is de deelnemer vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad van de instelling¹⁶. Deze raad heeft een instemmings- of adviesrecht met betrekking tot diverse bestuursbeslissingen die gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Voorts is de raad bevoegd tot bespreking van alle aangelegenheden betreffende de school. Het bestuur verplicht de raad alle informatie te verschaffen die de raad voor de vervulling van zijn taak nodig acht en om de raad ten minste eenmaal per jaar schriftelijk in kennis te stellen van het gevoerde beleid en van de beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied.

2.3. Bedrijven

Bedrijven hebben een privaat belang bij de aansluiting van het onderwijs op de praktijk (een kwaliteitsaspect). Het bedrijfsleven wordt hierbij in de BVE-sector betrokken doordat het is vertegenwoordigd in de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven.

¹⁶ Er wordt een wetsvoorstel voorbereid waarin de medezeggenschapsraad wordt vervangen door een instellingsraad voor deelnemers en op het personeel de WOR van toepassing wordt verklaard

Deze kenniscentra (de wettelijke naam is momenteel nog: landelijke organen) zijn o.a. belast met het doen van voorstellen voor te bekostigen beroepsopleidingen en voor eindtermen van beroepsopleidingen. Bedrijven hebben bovendien een rol bij de beroepspraktijkvorming door het beschikbaar stellen van praktijkplaatsen.

3. Afwegingskader

Met het afwegingskader alternatief toezicht kan worden nagegaan, welke taken op het gebied van de normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en handhaving kunnen worden overgelaten aan betrokkenen zelf of aan burgers en bedrijven. In casu is vooral bekeken welke rol intern toezicht kan vervullen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de in paragraaf 2 genoemde belangen. De in paragraaf 2.1, ad b en d, genoemde belangen zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze zich niet lenen voor intern toezicht. De reden hiervoor is bij b, dat het onderwijsbestel als geheel niet per instelling kan worden bekeken en bij d, dat het voorzien in de basisbekostiging een zaak is van de overheid.

3.1 Normstelling

De normstelling door de overheid inzake de kwaliteit van het onderwijs kan van beperkte omvang zijn. De uitwerking kan worden overgelaten aan de instellingen zelf. Ook zij hebben immers belang bij kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Voor de overheid telt vooral het resultaat: goed onderwijs dat ertoe leidt dat deelnemers binnen redelijke tijd voldoen aan eindtermen. Deze eindtermen zijn wettelijk voorgeschreven, maar komen zoals in paragraaf 2.3 al werd opgemerkt tot stand op voorstel van kenniscentra waarin het bedrijfsleven vertegenwoordigd is. Het regelen van de wijze waarop het resultaat wordt bereikt (de inrichting van het onderwijs) is een taak van de instellingen zelf¹⁷. Intern toezicht kan bij het opstellen van deze “eigen” regels een belangrijke rol spelen.

Op het gebied van de kwaliteit is sprake van geconditioneerde zelfregulering. De wet schrijft voor dat de instellingen zelf een kwaliteitszorgstelsel inrichten en voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit, met betrokkenheid van externen. De uitkomsten van de beoordeling zijn openbaar en worden vermeld in het in paragraaf 2.1, ad a reeds genoemde kwaliteitszorgverslag. Het verslag en de beoordeling zijn van cruciaal belang voor interne en externe toezichthouders. Een interne toezichthouder kan een goede regeling van het kwaliteitszorgstelsel bevorderen.

Ook met betrekking tot de besteding van overheidsmiddelen kan enige beleidsruimte worden gelaten aan de instellingen. De overheid heeft er wel belang bij dat de middelen

¹⁷ In de praktijk is wel de noodzaak gebleken om voor bepaalde beroepsopleidingen een minimum aantal contacturen in de wet vast te leggen. Een desbetreffend wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend.

worden besteed voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt (de rijksbijdrage beroepsonderwijs voor het beroepsonderwijs en de door de gemeente voor educatie en inburgering nieuwkomers toegekende middelen voor laatstgenoemde doeleinden). De wet bevat dan ook een dergelijke verplichting. Voorts zal naar aanleiding van het onderzoek Rekenschap in de wet de verplichting worden opgenomen om de middelen doelmatig te besteden. Binnen die ruime wettelijke randvoorwaarden kunnen de instellingen zelf hun bestedingen regelen.

Het spreekt vanzelf dat het opstellen van bekostigingscriteria (normen met betrekking tot de verkrijging van overheidsmiddelen) niet aan de instellingen kan worden overgelaten. De normstelling op dit gebied vindt geheel plaats op het niveau van de overheid (voor het beroepsonderwijs op rijksniveau en voor de educatie en de inburgering nieuwkomers op rijks- en gemeenteniveau).

3.2. Informatieverzameling

De verzameling van informatie over de kwaliteit van het onderwijs kan voor een groot deel aan de instellingen worden overgelaten door het gedeeltelijk parallel lopen van de belangen van de instelling en de overheid. Vormen van informatieverzameling zijn meergenoemde door de instellingen zelf op te stellen kwaliteitsbeoordelingen en kwaliteitszorgverslagen. Deze hebben betrekking op de naleving van zowel wettelijke als niet-wettelijke normen. Intern toezicht kan deze informatieverzameling door de instelling positief beïnvloeden en andere wijzen van informatieverzameling bevorderen. De interne toezichthouder heeft immers belang bij objectieve en volledige informatie. Door informatie beschikbaar te stellen aan en af te stemmen op de behoefte van de overheid (in casu de inspectie) en het publiek (in casu deelnemers en bedrijven), kan het externe toezicht worden ondersteund.

Bij de verkrijging en besteding van overheidsmiddelen lopen de belangen van de organisatie en de overheid niet parallel, zodat de informatieverzameling voor een kleiner deel aan de instelling kan worden overgelaten. Ondanks de belangentegenstelling tussen overheid en instelling kan intern toezicht ook hier de informatieverzameling positief beïnvloeden, zeker als het gaat om stukken die zowel naar de interne toezichthouder als naar de overheid worden gezonden (jaarrekening). Evenals bij de kwaliteit geldt immers, dat de interne toezichthouder belang heeft bij objectieve en volledige informatie. Voorts kan de interne toezichthouder mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de kwaliteit van de aan de overheid verstrekte informatie. Ook hier kan het externe toezicht worden bevorderd door afstemming met de informatiebehoefte van de overheid (in casu de minister) en het publiek (in casu de belastingbetaler).

3.3. Oordeelsvorming en handhaving

Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen overheidsnormen en normen van de instelling. Een intern toezichtorgaan heeft de mogelijkheid de overheidsnorm te handhaven door middel van het al dan niet goedkeuren van de jaarstukken. Daarnaast zal de overheid echter altijd ook zelf de mogelijkheid moeten hebben om in te grijpen. Zij blijft immers uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de oordeelsvorming over de naleving van de door haar gestelde regels en de handhaving daarvan. Afstemming door het interne toezichtorgaan op de oordeelsvorming en handhaving door de overheid kan de taak van laatstgenoemde verlichten.

De oordeelsvorming over en handhaving van de nadere normen van de instelling en ongeschreven regels zoals het functioneren van het college van bestuur, is een taak voor een intern toezichtorgaan. Dit heeft hiertoe bevoegdheden zoals de goedkeuring van jaarstukken en benoeming en ontslag van bestuursleden.

4. Invloed intern toezicht op checks and balances binnen instelling

Good governance wordt in de literatuur meestal gepresenteerd als een afgewogen mix van besturen, beheren, toezicht houden en verantwoorden¹⁸. De checks and balances binnen de instelling zijn gebaat bij een gescheiden uitoefening van de taken bestuur en toezicht¹⁹. Bij een stichting of vereniging (de gebruikelijke rechtsvorm voor een ROC of AOC) is wettelijk niet voorzien in toezicht op het bestuur. De gescheiden uitoefening van de bestuurs- en toezichtstaak zijn dus niet gewaarborgd. Bij overdracht van bestuurstaken aan een college van bestuur dat ook beheerstaken heeft (zoals vaak voorkomt bij ROC's en AOC's), komt de afgewogen mix helemaal in gevaar. Door te voorzien in intern toezicht op het bestuur worden de taken bestuur en toezicht gescheiden, waardoor, zeker als voor het toezicht een afzonderlijk orgaan in het leven wordt geroepen, de checks and balances binnen de instelling verbeteren.

5. Invloed intern toezicht op toezicht door overheid, burgers en bedrijven

Intern toezicht maakt proportioneel overheidstoezicht mogelijk voor zover de belangen van de instelling overeenkomen met de door de overheid behartigde belangen en het

¹⁸ Zie voor de overheid p. 14 van de "Handleiding government governance" (2000) van de Minister van Financiën en voor de (semi-publieke) gezondheidszorg p. ... van "Health care governance" (1999) van de commissie Meurs. Voor de private sector is er het concept-rapport "Corporate governance code" (2004) van de commissie Tabaksblat. Dit onderscheidt wel de taken sturen (raad van bestuur), toezicht houden (raad van commissarissen) en verantwoorden (informatieverstrekking aan aandeelhouders en publiek), maar gaat niet met zoveel woorden in op de beheerstaak (= het inrichten en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de vastgestelde doelstellingen worden gerealiseerd).

¹⁹ Zie ook aanbeveling 1 van de commissie Glasz

toezicht zich op dezelfde aspecten richt²⁰. Zie paragraaf 2.1 voor de overheidsbelangen op onderwijsgebied en de bijlage voor de aspecten waarop de overheid in het BVE-veld toetst. In de bijlage is tevens aangegeven, of deze aspecten positief of negatief kunnen worden beïnvloed door intern toezicht. Voor zover sprake is van een positief effect, kunnen de frequentie en de intensiteit van het overheidstoezicht voor het desbetreffende aspect wellicht worden verminderd. Het interne toezicht moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen om het potentiële positieve effect te kunnen bereiken (paragraaf 6).

Voorts kan intern toezicht mogelijkheden scheppen voor een efficiënter of beter overheidstoezicht. Hierbij moet worden gedacht aan afstemming van de informatieverzameling door de interne toezichthouder (zoals het jaarverslag) met de informatiebehoefte van de overheid en beschikbaarstelling van de informatie aan de overheid. Omgekeerd kan de overheid haar toezicht zo inrichten dat de interne toezichthouder op basis daarvan actie kan ondernemen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat de interne toezichthouder en de toezichthouder van de overheid beiden een eigen verantwoordelijkheid hebben. Daarom zijn ze niet volledig inwisselbaar en mag de een ook niet worden gezien als het verlengstuk van de ander.

Het toezicht door burgers (in casu onderwijsdeelnemers) en bedrijven kan worden verbeterd door verzameling van informatie die relevant is voor betrokkenen en openbaarmaking daarvan in een voor betrokkenen geëigende vorm. Een interne toezichthouder kan dit bevorderen. Verder kunnen deelnemers en bedrijven een rol spelen bij het interne toezicht door betrokkenheid bij de samenstelling van of informatieverschaffing aan het toezichtorgaan. Ook kan het interne toezichtorgaan zelf verantwoording afleggen jegens deelnemers en bedrijven, bijvoorbeeld door overleg over het jaarverslag en het kwaliteitszorgverslag met het deelnemersdeel van de medezeggenschapsraad (t.z.t. de instellingsraad) en vakorganisaties. Ten slotte zou aan deelnemers en vakorganisaties het recht kunnen worden toegekend om de Ondernemingskamer te verzoeken een enquête in te stellen naar de handelingen van het college van bestuur en/of de raad van toezicht.

²⁰ Zie p. 57 van het rapport Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3 (TK 2002/03, 28 655, nr. 2) voor de mate waarin naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer horizontale verantwoording en intern toezicht het verticale toezicht door de minister kunnen aanvullen: Van “aanvullen” in de zin van “bijvoegen van onderdelen die nog ontbreken” kan in de visie van de Algemene Rekenkamer geen sprake zijn, want de minister behoort alle voor hem relevante informatie in principe al binnen het verticale toezicht te hebben georganiseerd. “Aanvullen” in de betekenis van “in een breder perspectief plaatsen” of “vanuit meerdere invalshoeken bezien” kan in de visie van de Algemene Rekenkamer wel zinvol zijn.

6. Vorm van intern toezicht

Om de in de paragrafen 4 en 5 genoemde positieve effecten te kunnen sorteren zijn de volgende varianten denkbaar met betrekking tot de vorm van het interne toezicht.

6.1. Toezicht door daartoe aangewezen leden van het bestuur van de rechtspersoon

In deze variant wordt volstaan met een scheiding van bestuurlijke en toezichthoudende taken binnen het bestuur. Er zijn bestuursleden met een (voornamelijk) bestuurlijke en bestuursleden met een (voornamelijk) toezichthoudende taak. Laatstgenoemde bestuursleden houden niet alleen toezicht op de uitvoering van taken door de centrale directie of het college van bestuur, maar ook op de aansturing door de overige bestuursleden. Deze variant is geschikt voor de situatie waarin het bestuur van de rechtspersoon slechts een beperkt aantal taken heeft gedelegeerd aan een centrale directie of college van bestuur (zodat in elk geval de bestuurs- en directietaken gescheiden worden uitgeoefend).

6.2. Toezicht door een speciaal daarvoor aangewezen orgaan van de rechtspersoon

In deze variant wordt een afzonderlijk intern toezichtorgaan in het leven geroepen. Een dergelijk orgaan (raad van toezicht) is eerder al bepleit voor instellingen in de gezondheidszorg (rapport commissie Meurs) en hogescholen (rapport commissie Glasz). Deze variant is geschikt voor de situatie waarin het bestuur van de rechtspersoon zijn taken grotendeels heeft overgedragen aan een college van bestuur dat tevens is belast met directietaken (dit doet zich voor bij veel ROC's en AOC's). Toepassing van voornoemde rapporten op de BVE-sector leidt tot een raad van toezicht als volgt:

Samenstelling:

- a. De rvt benoemt, schorst en ontslaat zelf de leden van de rvt.
- b. De belangengroepen krijgen een recht van advies met betrekking tot de benoeming, schorsing en ontslag: personeel en onderwijsdeelnemers via de medezeggenschapsraad (t.z.t. instellingsraad en ondernemingsraad); bedrijven via vakorganisaties
- c. De leden worden voor een bepaalde tijd benoemd en treden af volgens een rooster
- d. De rvt stelt een profielschets van de leden van de rvt op en actualiseert deze periodiek (zowel samenstelling, eis aan raad als geheel en eisen aan afzonderlijke leden)
- e. Bij het opstellen van een profiel van de leden van de rvt worden ~~bet~~rokken: het college van bestuur en de medezeggenschapsraad
- f. De profielschets is openbaar
- g. Een lid van de rvt heeft geen belangen bij de organisatie waarop hij toezicht houdt
- h. De leden van de rvt zijn onafhankelijk ten opzichte van elkaar en het college van bestuur

- i. De samenstelling is openbaar?
- j. Er wordt terughoudendheid betracht bij het benoemen van ex-leden van het college van bestuur in de rvt

Ad b Het is belangrijk dat de leden van de rvt oog en oor hebben voor de verschillende belangen die zij moeten behartigen. Daarom moet bij de benoeming van ieder lid advies worden gevraagd aan alle belanghebbenden. Een mogelijk alternatief is dat de leden van de rvt worden gekozen door belanghebbenden (vergelijk de regeling voor waterschappen).

Taken en bevoegdheden:

- a. De rvt benoemt, schorst en ontslaat de leden van het college van bestuur.
- b. De rvt stelt een profielschets van de leden van het college van bestuur op en actualiseert deze periodiek.
- c. De profielschets van de leden van het college van bestuur is openbaar.
- d. De rvt keurt de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening goed.
- e. De rvt keurt andere majeure besluiten van het college van bestuur goed.
- f. De rvt stelt het strategisch beleid van de instelling vast.
- g. De rvt overlegt over het goedgekeurde jaarverslag en het vastgestelde kwaliteitszorgverslag met het deelnemersdeel van de medezeggenschapsraad (t.z.t. instellingsraad) en de vakorganisaties.
- h. De rvt houdt toezicht op het functioneren van het college van bestuur in zijn geheel en van de individuele leden. Als hiermee iets niet in orde is, heeft de rvt de mogelijkheid om in te grijpen.
- i. Interne klokkenluiders krijgen de mogelijkheid om zonder gevaar voor hun rechtspositie te rapporteren over onregelmatigheden en om klachten over de leden van het college van bestuur te melden aan de voorzitter van de rvt.

Ad a t/m i De rvt heeft naast een toezichthoudende ook een bestuurlijke rol (onderdelen f en i) en een verantwoordingsrol (onderdeel g). De verantwoordingsrol en het in paragraaf 7 genoemde enquêterecht bieden deelnemers en personeel de mogelijkheid om de rvt aan te spreken op nalatigheid met betrekking tot de toezichthoudende of bestuurlijke rol.

7. In te zetten instrumenten

Om het interne toezicht zoals hiervoor aangegeven te bereiken, kan worden volstaan met wetgeving van beperkte omvang.

In de Wet educatie en beroepsonderwijs zou kunnen worden bepaald dat bij overdracht van bestuurstaken aan een centrale directie of een college van bestuur wordt voorzien in intern toezicht (6.1) en dat dit interne toezicht bij volledige overdracht van bestuurstaken wordt uitgeoefend door een raad van toezicht (6.2). Tevens zou een beperkt aantal

voorschriften met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht in de wet kunnen worden opgenomen, zodat gewaarborgd is dat het toezicht in elk geval betrekking heeft op een aantal essentiële onderdelen.

De regeling van de overige taken en bevoegdheden en de samenstelling van de raad van toezicht kan worden overgelaten aan de instellingen zelf. De BVE-raad, waarin alle besturen van de ROC's en AOC's vertegenwoordigd zijn, zou hiervoor een code kunnen ontwikkelen (vergelijk de bepalingen over de raad van commissarissen in de (concept-) Corporate governance code van de commissie Tabaksblad).

De BVE-instellingen kunnen voor het jaarrekeningenonderzoek onder het bereik van de Ondernemingskamer worden gebracht. Omdat voor de inrichting van de jaarrekening van BVE-instellingen een eigen regime geldt, is het wel gewenst dat hiervoor een afzonderlijke kamer bij de Ondernemingskamer wordt ingericht.

Voorts zou op grond van artikel 2:346, onder c, BW statutair voor de instellingen kunnen worden geregeld dat het deelnemersdeel van de medezeggenschapsraad (te zijner tijd instellingsraad) het recht krijgt om de Ondernemingskamer te verzoeken een enquête in te stellen naar handelingen van cvb en/of rvt en dat de cvb en de rvt het recht krijgen om een dergelijk verzoek te doen met betrekking tot elkaars handelingen. De vakorganisaties hebben op basis van artikel 2:347 BW al de mogelijkheid de Ondernemingskamer om een enquête te verzoeken. Het gaat om een instrument dat wordt ingezet voor interne aangelegenheden: geschillen over de bedrijfsvoering. De voorzieningen die kunnen worden getroffen zijn het schorsen of vernietigen van besluiten, het schorsen of ontslaan van bestuurders of commissarissen, i.c. leden van rvt, het tijdelijk aanstellen van vervangers etc.

8. Aanbeveling

De werkgroep beveelt aan om in de Wet educatie en beroepsonderwijs te bepalen dat bij overdracht van bestuurstaken aan een centrale directie of een college van bestuur wordt voorzien in intern toezicht en dat dit toezicht bij volledige overdracht van bestuurstaken geschiedt in de vorm van een raad van toezicht.

In het project “integratie en vereenvoudiging van toezicht op (publieke) uitvoering” (project 12.2 uit het 12-puntenplan van het SG-beraad) wordt onder andere onderzocht hoe verticaal toezicht kan worden verminderd door betere checks and balances in wet- en regelgeving te brengen. Dit project zal meer in zijn algemeenheid op de mogelijkheden van intern toezicht ingaan.

9. Betekenis voor andere sectoren

Het is aanbevelenswaardig ook in andere semi-overheidssectoren te onderzoeken of en zo ja in welke vorm intern toezicht de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties en hun productafnemers voor toezicht kan versterken en het verticale overheidstoezicht kan proportionaliseren. In dit verband zij erop gewezen dat VWS in de eerste helft van 2004 een werkconferentie organiseert met zorgaanbieders. Daarbij zal worden bekeken hoe VWS en het veld elkaar kunnen versterken op het punt van public governance in de zorgsector. De eigen karakteristieken van de diverse semi-overheidssectoren maken het onmogelijk om een governance-regeling van de ene sector klakkeloos over te laten nemen door een andere sector.

Bijlage: Effecten intern toezicht op kerntaken overheid

	+/- ²¹	Toelichting
DOEL 1 KWALITEIT EN TOEGANKELIJKHEID VAN ONDERWIJS²²		
Domein A Kwaliteitsborging en -verbetering		
Aspect A1 Kwaliteitsborging en -verbetering op instellingsniveau	++	.....
Aspect A2 Kwaliteitsborging en -verbetering op opleidingsniveau	++	.....
Aspect A3 Rechtsbescherming van de deelnemer	++	.....
Aspect A4 Examens	+	.....
Domein B Onderwijs en leren		
Aspect B5 Toegankelijkheid	+	.....
Aspect B6 Studeerbaarheid programma	+	.....
Aspect B7 Onderwijsleerprocessen	+	.....
Aspect B8 Beroepspraktijkvorming	+	.....
Aspect B9 Omgang met deelnemers	+	.....
Aspect B10 Trajectbegeleiding	+	.....
Domein C Opbrengsten		
Aspect C11 Instellingsresultaten	+	.....
Aspect C12 Opleidingsresultaten	+	.....
DOEL 2 BESTELSAMENHANG	0	Betreft aanbod van de gezamenlijke instellingen; kan niet binnen 1 instelling worden bepaald
DOEL 3. RECHTMATIGE EN DOELMATIGE VERKRIJGING EN BESTEDING VAN PUBLIEKE MIDDELEN EN VERANTWOORDING DAARVAN²³		
Groep 1 Inrichting financieel jaarverslag		
Item 1.1 Naleving richtlijnen voor de verslaggeving	++	.....

²¹ ++ = zeer positief + = positief - = negatief -- = zeer negatief

²² de categorieën zijn ontleend aan het Toezichtkader BVE van de onderwijsinspectie

²³ de categorieën zijn ontleend aan het Controleprotocol OCenW 2002 voor zover van toepassing op BVE

	+/- ²⁴	Toelichting
Item 1.2 Aansluiting tussen de rijksbijdragebrief en de overige subsidies enerzijds en de jaarrekening anderzijds	++	.....
Item 1.3 Afhandelingscorrespondentie van vorige jaren	++	.....
Item 1.4 Bestuurlijke fusie	++	.....
Item 1.5 Rijksgegarandeerde geldleningen	++	.....
 Groep 2 Controle op de besteding van de rijksbijdrage		
Item 2.1 Algemeen (naleving bekostigingsvoorwaarden en redelijke en doelmatige besteding overeenkomstig doel)	+	.....
Item 2.2 Melding evidente gevallen van onrechtmatigheid en Extreme gevallen van ondoelmatigheid bij besteding	+	.....
Item 2.3 Besteding aanvullende subsidies	+	.....
 Groep 3 Overige controlepunten		
Item 3.1 Europese aanbesteding	++	.....
Item 3.2 Verslag Treasurybeleid (beleggen en belenen)	++	.....
Item 3.3 Melding extreme tekortkomingen in intern (financieel) beheer	++	door benoeming accountant
Item 3.4 Projecten in kader van ESF	++	.....
Item 3.5 Samenwerkingsverbanden VO/BVE	++	.....
 DOEL 4 VOORZIEN IN BASISBEKOSTIGING INITIEEL ONDERWIJS	 0	 Betreft bekostiging door overheid; kan alleen door overheid worden beïnvloed

²⁴ ++ = zeer positief + = positief - = negatief -- = zeer negatief

Vreemde ogen

Naar een andere kijk op toezichtarrangementen

Bijlage B: Overzichten

Inhoud

Tabel 1: Reeds afgeronde trajecten	pag. 2
Tabel 2: Lopende trajecten	pag. 8
Tabel 3: Overzicht toezichtsarrangementen	pag. 17

Toelichting overzichten

De in deze bijlage opgenomen overzichten zijn door de werkgroep verzameld om een duidelijk beeld te hebben van de aard en omvang van de toezichtsactiviteiten van de rijksoverheid (tabel 3), en van de activiteiten en onderzoeken die er rond het thema toezicht in opdracht van de rijksoverheid gaande zijn (tabel 2) of reeds zijn afgerond (tabel 1). De overzichten zijn te beschouwen als werkdocumenten, er is geen uitgebreide research gedaan naar de accuratesse van de omschrijvingen, en we maken geen aanspraak op volledigheid. Niettemin kunnen de overzichten ook voor anderen hun nut hebben, daarom stellen we ze door middel van deze publicatie beschikbaar.

Tabel 1 Reeds afgeronde rapporten e.d.

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
Hoofdpijnenakkoord CDA/VVD/D66 – Meedoen, Meer werk, Minder regels	Hoofdpijnen kabinetsbeleid komende vier jaar	<ul style="list-style-type: none"> • ‘Iedereen moet meedoen’. Verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving moeten worden versterkt. Overheid moet niet alleen regels maken, maar <u>burgers ook echt betrekken</u>. Verantwoordelijkheid • ‘Veilige samenleving’. Naast harde aanpak criminaliteit meer energie steken in preventie, verantwoordelijkheid van mensen zelf en overdracht van waarden/normen. Naleving is primair, <u>zichtbaar en merkbaar toezicht daarvoor een voorwaarde</u>, handhaving is sluitstuk. Toezichthouder – onder regie van politie - moeten politie in staat stellen zicht te concentreren op haar eigenlijke kerntaak en de goede uitvoering daarvan. Rechterlijke macht moet worden ontlast van minder zware taken, o.a. door mediation, bestuurlijke handhaving etc. • ‘Onderwijs en kennis’. Toezicht op output. <u>Besturen moeten meer verantwoording afleggen en meer inzicht geven in bestedingen en kwaliteit v.h. onderwijs</u>
Alg. Rekenkamer – Toezicht op uitvoering van publieke takenwe4	Systematische analyse van eerder door Rekenkamer gepubliceerde rapporten i.r.t. toezicht.	<ul style="list-style-type: none"> • Afbakening begrip toezicht • Samenhangend beoordelingskader voor toezicht • Beeld aard / context eerder aangetroffen tekortkomingen ▪ Wenselijke normen: geen ontbrekende elementen in toezichtketen, verantwoordelijkheden / bevoegdheden duidelijk, sturing / verantwoording /bijsturing moeten goed op elkaar aansluiten.

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niet alleen uitvoering van toezicht laat te wensen over, ook verschillen van opvatting over omvang ministeriële verantwoordelijkheid, product en functie van toezicht.
<p>Rapport Cie. Holtslag De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund`.</p> <p>BZK, 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling algemeen kader overheidstoezicht op uitvoerende organen / instanties • Verheldering relatie tussen toezicht en ministeriële verantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Checklist systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen
<p>Ambtelijke Commissie Toezicht – Vertrouwen in onafhankelijkheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanleiding: toegenomen belang toezicht / aantal verworvenheden, maar ook aantal knelpunten (o.a. begripsverwarring, geen eenduidig kabinetsbeleid) ▪ Doel: advies over kaders voor toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse toezichtpraktijk ▪ Visie op toezicht ▪ Lijst met 12 aanbevelingen t.a.v. toezicht
<p>BZK – De kaderstellende visie op toezicht (juli 2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding: advies ACT (dit is kabinetsreactie daarop) en aankondiging in regeerakkoord • Ontwikkeling kader voor positionering / toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders voor positionering en inrichting toezicht op rijksniveau • Goed toezicht moet voldoen aan principes: onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. • <u>Objectief oordeel</u> van toezichthouder moet <u>zoveel mogelijk openbaar gemaakt worden</u>, zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen v.h. oordeel. • Keuze tussen interne / externe positionering van toezicht niet bij voorbaat vast te leggen -> aantal criteria hiervoor genoemd. • Toezicht onderdeel van breder systeem van checks/balances, met hor. publ. verantwoording, verticaal toezicht en interne controle. Kabinet steunt gedachte dat <u>belanghebbende en gebruikers rol bij toezicht krijgen</u>. Bij nieuwe toez. arrangementen of wijziging van bestaande: <u>invoering instrumenten voor horizontaal publieke verantwoording</u>. Hor. toezicht kan vert. toezicht echter nooit geheel vervangen. • Meer afstemming, minder overlap, aandacht voor Europa.
<p>MDW - Zicht op Toezicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding: wijziging mededingingsregime / liberalisering netwerksectoren • Gericht op besluiten t.b.v. inrichting / uitvoering toezicht op marktordening en mededinging 	<ul style="list-style-type: none"> • Afwegingskader voor besluiten over inrichting / uitvoering toezicht op marktordening / mededinging. Behulpzaam bij vragen over al dan niet sectoraal toezicht, hoe toezicht organiseren etc.

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
MDW - Toezicht op het bedrijfsleven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanleiding: klachten VNO-NCW over toezichtlasten ▪ Centrale vraag: hoe noodzaak van effectief toezicht combineren met zo min mogelijk lasten voor bedrijfsleven? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Checklist voor bedrijfsleven om te toetsen of toezicht voldoet aan eisen van efficiëntie -> relevant in kader van mogelijkheden op efficiënter toezicht door grotere betrokkenheid van bedrijven. ▪ Drie oplossingsrichtingen voor bedrijven om onnodige toezichtlasten te vermijden
Justitie - Handhaven op niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ commissie Michiels heeft problemen met bestuurlijk handhaving in kaart gebracht en oplossingen voorgesteld ▪ kabinetstandpunt stelt professionalisering en samenwerking in de handhaving centraal, geen structuurwijzigingen en veranderingen of nieuwe bevoegdheden 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ slim toezicht ▪ actieprogramma Handhaven op Niveau: best-practices van handhaving op diverse terreinen (gericht op samenwerking en professionalisering) en handvat voor programmatisch handhaven
Justitie – Rijk aan Handhaving (interdepartementaal project)	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding: een motie van Heemst¹ over handavingsplannen bij de overheid • Doel: (verdere) professionalisering van de handhaving door het Rijk zelf onder andere door te bevorderen dat het Rijk zijn handhavingstaak op een programmatische wijze aanpakt. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Platform: Uitwisselen kennis en ervaringen over handhaving in beleid; ▪ Inventarisatie van bes taande handavingsinstrumenten; <p>Analyse en eventueel waardering door projectgroep van gevonden instrumenten.</p>
RMO – Bevrijdende kaders Sturen op verantwoordelijkheid RMO advies 24,	<ul style="list-style-type: none"> • Overheid in spagaat tussen terugtreden (meer ruimte voor burger en bedrijf) en optreden (gedogen taboe). • Centrale vraag: hoe omgaan met deze spagaat? 	<p>Twee ontwikkelingslijnen leidend tot nieuw sturingsconcept:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Kaderstelling</i>. Overheid stuurt met kernregels, kader neergezet. Enerzijds ruimte biedend voor burgers/bedrijven, anderzijds streng bewaakt. • <i>Horizontalisering</i>. Instellingen en professionals richten zich meer op burgers/bedrijven dan op overheid. Verantwoording ingericht met grote betrokkenheid van burgers bij functioneren instellingen. Veel onderlinge vergelijking van burgers en professionals. Horizontalisering wel binnen bestaande kaders.
De calculus van het publieke belang – studie van Bovenberg/Teulings/ Van	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling kader voor borging van publieke belang • Geeft richting voor vragen i.r.t. noodzaak 	<ul style="list-style-type: none"> • Definitie publieke belang: “Publieke belangen zijn complexe externe effecten die niet kunnen worden geïnternaliseerd door vrijwillige privaatrechtelijke transacties vanwege free-rider gedrag. Deze externe effecten vragen daarom

¹ Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 800 VI, nr. 85

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
Dalen. April 2003	(waarom) en vorm (hoe) van publieke interventies	om de toepassing van publiekrechtelijke dwang. Vervolg vraag is of betreffende publieke belang waardevol is om de transactiekosten van politieke interventie te rechtvaardigen. Zo ja, hoe dient dit te geschieden. Rapport geeft richting om antwoord op dergelijke vragen te kunnen geven.
MDW - Ketengarantiestelsels – Een goede keten, een zorg minder	Drie centrale vragen: <ul style="list-style-type: none"> • Onder welke voorwaarden zorgen ketengarantiestelsels voor vermindering druk op publieke handhavingscapaciteit? • Kan ov ondernemingen stimuleren om deel te nemen aan ketengarantiestelsel? • Hoe ziet concrete uitwerking van ketengarantiestelsel i.g.v. varkenshouderij eruit? 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking randvoorwaarden waarbij ketengarantiestelsel bruikbaar instrument is om druk op publieke handhavingscapaciteit te verminderen.
Innovatie-kanskaart Toezicht en handhaving. BZK mei 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Algemeen: doel kanskaarten is samen met betrokken partijen in sector na te gaan hoe veelbelovende ICT-ontwikkelingen kunnen worden gekoppeld aan beleidsopgaven waar sector voor staat. • Doel ICT-kanskaart Toezicht en Handhaving: middels quick-scan in kaart brengen hoe ICT de inspectiefunctie kan ondersteunen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene beschrijving toezicht en handhaving door overheidsinspecties (o.a. begrippenkader) • 7 inspecties (VWA/VROM-inspectie/IVW/OOV/AI/IWI/IGZ) beschrijving huidige werkwijze • Uitwerking van aantal ICT-kansen op verschillende terreinen • Aardige voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> • IGZ is van plan informatie over kwaliteit ziekenhuizen op internet te gaan zetten, enigszins naar analogie van de Kwaliteitskaart die Onderwijsinspectie van scholen maakt. • Gemeente Enschedé heeft n.a.v. vuurwerkcramp www.milieukaart.nl ontwikkeld. Gaat om site waarop burgers informatie kunnen krijgen over bedrijven die in hun leefomgeving activiteiten uitoefenen. Op site naast basisgegevens van bedrijven, ook informatie over vergunningen. Mogelijkerwijs zinvol om op voort te borduren -> via internet alle verleende vergunningen openbaar maken zodat burgers informatie in kunnen winnen over bedrijven in buurt. Prikkel bedrijven om vergunningen aan te vragen en zich eraan te houden. • Gemeente Tilburg heeft in aanloop tot carnaval vergunningen van horecagelegenheden op internet geplaatst, bewust gekozen voor incompleet overzicht zodat geheel makkelijk toegankelijk is.

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
Innovatie-kanskaart Ketenhandhaving milieu. BZK september 2003	<ul style="list-style-type: none"> Knelpunten en oplossingen ketenhandhaving milieu 	<ul style="list-style-type: none"> Uitwerking van een inzetbaar instrument voor toezicht en handhaving door de sector zelf
Zelfevaluatie van onderwijsinspectie	Zelfevaluatie aan de hand van de Checklist Toezicht. Onderdeel van de evaluatie van de resultaten van de kaderstellende visie op toezicht.	Geeft een uitgebreid beeld van een concreet toezichtsarrangement.
OECD – Reducing the risk of policy failure – challenges for regulatory compliance	<ul style="list-style-type: none"> Belang van naleving i.h.k.v regulering 	<ul style="list-style-type: none"> ‘Regulatory failure’ leidt in praktijk vaak direct tot extra regelgeving, zonder dat analyse van achtergrond wordt gemaakt. Echter vaak te wijten aan gebrekkige aandacht voor naleving. In rapport overzicht van issues i.r.t. naleving. Verklaringen voor gebrekkige naleving vallen in 3 categorieën: 1) mate waarin doelgroep regels kent en begrijpt 2) mate waarin doelgroep regels wil naleven 3) mate waarin doelgroep regels kan naleven. Overheid moet aandacht aan alle drie aspecten schenken om goede naleving te realiseren. Meer aandacht voor ex ante en ex post evaluaties m.b.t. naleving noodzakelijk! Hoofdconclusie: <u>om naleving te verbeteren aandacht voor gehele keten (van probleemdefinitie tot monitoring van naleving) noodzakelijk</u>. “Regulatory drafting , implementation, monitoring, and enforcement should be designed to maximise the potential for target groups to achieve substantive policy goals.”
Kabinetsreactie WRR-rapport Toekomst van de Nederlandse Rechtsstaat: Rechtsstaat en rechtsorde. Brief van de minister-president, d.d. 27 oktober 2003. Kabinetsstandpunt inzake het WRR-rapport “De toekomst van de nationale rechtsstaat” (kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1.), Den Haag 2003. 11-12.	Onder welke voorwaarden kan de rechtsstaat in de toekomst functioneren, gezien de individualisering en de internationalisering? Er moeten nieuwe evenwichten worden gevonden op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> effectievere overheid effectievere rechterlijke macht civil society (maatschappelijk middenveld) vertrouwen van de bevolking in het recht In het kader van de civil society focus op	Behoort tot het politieke kader voor het project. Visie WRR door het kabinet grotendeels overgenomen

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
	“regelzucht” van de overheid, die de rechtsstaat belemmert en mogelijkheden om die regelzucht aan banden te leggen.	
Kabinetvisie ‘andere overheid’. (kamerstukken II, nr. 29 362, Nr. 1	Deze kabinetsvisie is tevens reactie op het advies “Bevrijdende kaders” van de RMO	Behoort tot het politieke kader voor het project
Kabinetsreactie n.a.v. Twijjnstra/Gudde rapport	Hoe moet overheid in aanwijzingsbeleid omgaan met private keuringsinstellingen die wettelijke taak verrichten?	Relevant bij inschakelen private instellingen.
Rapport Governance in de publieke sector (Commissie De Boer)	Toepassing van governance principes op instellingen uit (semi)publieke sector	Vervolgtraject o.a. ingebed in ‘andere overheid’. Daarbij betrokkenheid van verschillende andere ministeries
SEO - Roadmap voor zelfreguleringsinstrumenten	Op basis van SEO-onderzoek zelfregulering. Digitale roadmap op www.seo.nl	Wijst de weg naar concrete instrumenten
SEO - Maatschappelijk bungeejumpen of gerichte zelfsturing? Essay over zelfsturing in de publieke sector. In opdracht BZK. December 2003.	Op basis van SEO-onderzoek zelfregulering. Stand van zaken in publieke sector	Bevat concrete instrumenten.
De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd. Rapport van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming. Profielbeschrijving en branchecode maatschappelijke onderneming. Januari 2003	Scheppen van een op de branche toegesneden kader voor efficiënt en effectief werken en een geborgde corporate governance.	Zoekt wegen voor maatschappelijke verantwoording van maatschappelijke ondernemingen.
Handvest Publieke Verantwoording.	Deze ZBO’s willen zich over hun publieke	Zoekt wegen voor maatschappelijke verantwoording van maatschappelijke

Naam	Focus	Relevante punten voor ons project
Opgesteld en ondertekend door een aantal zelfstandige bestuursorganen die publieke diensten verlenen. Website: www.publiekverantwoorden.nl	dienstverlening niet alleen aan de minister, maar ook publiek verantwoorden.	ondernemingen.

Tabel 2 Momenteel lopende trajecten

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
B4 Burgers kunnen beter kiezen	Verbetering markttransparantie in aantal sectoren, gezien vanuit oogpunt van de burger	Rapport met voorstellen ter verbetering van de transparantie in 4 sectoren: Pensioenen, taxi's, energie en zorginstellingen	EZ/BZK/FIN/JUS/VWS/V&W	Annemiek Hautvast (secr. EZ) J.M.T.Hautvast@minez.nl 070-3797419	Voorjaar 2004
B4 Zorgplichten en zorgsystemen	Voorwaarden waaronder toepassing van zorgplichten kan leiden tot vermindering regeldruk en verhoging effectiviteit	Rapport met aanbevelingen t.a.v. gebruik zorgplichtbepalingen, specifieke aandacht voor aantal terreinen	JUS/EZ/LNV/V&W/BZK/VWS/VROM/SZW	Rianne Jacobs Aimée Verhulsdonck A.E.Verhulsdonck@minez.nl 070-3796788	?
B4 Benchmarken publieke prestaties	Meten en waarderen van prestaties in het publieke domein, teneinde prestaties te verbeteren.	Benchmarken, o.a. benchmark afhandeling schriftelijke contacten overheid – burger (speerpunt)	BZK, EZ, Justitie, andere departementen	Michaël Berkenbosch, min BZK. michael.berkenbosch@minbzk.nl	meerjarig project met tussenresultaten
B4 Innovatie kanskaarten	Inventariseren knelpunten en zoeken oplossingen in de samenwerking tussen organisaties.	Meerdere tranches. Onderdeel eerste tranche innovatiekanskaarten, waarin concreet geformuleerd welke toegevoegde waarde ICT kan hebben bij het verbeteren van publieke	BZK, EZ, Jus, en afhankelijk van onderwerp andere organisaties (gemeenten, provincies, ZBO's e.d.)	Pauline Poland, Min. BZK. pauline.poland@minbzk.nl	

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
		prestaties. Onlangs uitgebracht Innovatiekaskaart Toezicht en Handhaving.			
Kwaliteitsagenda toezicht	Het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijke kwaliteitsagenda van de inspecties en het directoraat-generaal Openbaar Bestuur van het ministerie van BZK om zo te komen tot een meer structurele en resultaatgerichte vorm van samenwerking tussen de inspecties.	Verdere professionalisering en samenwerking in het toezicht	Inspecties	Wouter Brand, Min. BZK wouter.brand@minbzk.nl	
Gezamenlijke inspecties bij bedrijven: Actieprogramma 'Andere Overheid', paragraaf 3.3, derde genoemde actie 12-puntenplan SG's, paragraaf 12.1	Nagaan opstellen van toezichtkader per domein en inventarisatie van onderlinge tegenstrijdigheden in beleidsregels. Doel: -slimmere werkverdeling tussen toezichthouders onderling; -afname van de toezichtlast voor het bedrijfsleven;	Afronding inventarisatie & plan van aanpak gericht op het wegnemen van tegenstrijdigheden: eind 2004	VROM (SZW, LNV, EZ, V&W)	n.n.b.	eind 2004

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
	-verbeterde informatievoorziening naar en betrokkenheid van de burger				
Cie. Tabaksblat Corporate Governance	Ontwikkeling Code voor Corporate governance	Rapport met advies t.a.v. code. Overheid wil dit vervolgens op basis van 'comply or explain' wettelijk verankeren.	JUS/FIN/EZ	Abma (Fin) Wim Helmink (EZ) W.Helmink@minez.nl 070-3797184	Kabinetsrecreatie op rapport Tabaksblat begin 2004. Wetsvoorstel Herordening Structuurregeling ligt bij Eerste Kamer. AmvB's gaan vervolgens via lichte voorhangprocedure.
Evaluatie kaderstellende visie toezicht (incl gebruik meetlat toezichtslasten uit MDW-traject)	Het kabinet is op aanbeveling van de Commissie Borghouts (ACT I) een nieuw traject gestart waarbij de verantwoordelijke ministers	Zelfevaluaties en rapport van de ACTII	Zelfevaluaties: eerstverantwoordelijke ministeries Toetsing: Commissie Sint Proces: BZK	Wouter Brand, min BZK. wouter.brand@minbzk.nl	

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
	toezichtarrangementen evalueren, gevolgd door een externe toetsing. Deze toetsing wordt uitgevoerd door de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), onder voorzitterschap van mevr. Sint. Doel: Toetsen van en adviseren over individuele arrangementen aan de hand van de kaderstellende visie op toezicht en het nagaan van best practices bij de invulling van de kaders.				
Integratie en vereenvoudiging van toezicht op (publieke) uitvoering Actieprogramma 'Andere Overheid', paragraaf 3.3, vierde genoemde actie. 12-puntenplan SG's, paragraaf 12.2	Onderzoek naar bestaande kleinere toezichthoudende eenheden en mogelijkheden van vermindering van verticaal toezicht	Doel: Bundeling van -nu nog verspreid in de organisaties- bestaande kleinere toezichthoudende eenheden en vermindering van verticaal toezicht door betere checks and balances in de wet- en regelgeving.	OCW (BZK, JUS, SZW en VWS)		onderzoek gereed medio 2004
Actualiseren	In 2005 zal het kabinet op	kabinetsvisie	BZK	Wouter Brand, min BZK.	medio 2005

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
kaderstellende visie op toezicht	basis van o.a. de zelfevaluatie van toezichtarrangementen en de wens om de civil society een grotere rol toe te kennen in toezichtarrangementen een nieuwe rijksbrede visie op toezicht presenteren. (Actieprogramma 'Andere Overheid', paragraaf 3.3, eerstgenoemde actie)			wouter.brand@minbzk.nl	
Beleidsmatige vertaling van de studie 'Calculus van het publiek belang' van Bovenberg, Teulings en Van Dalen	Beleidsmatige vertaling studie 'Calculus van het publiek belang'	Toegankelijk kort boekje	EZ/FIN	Coen Damen (EZ) C.M.Damen@minez.nl 0703797136	Voorjaar 2004
Handhaven op niveau	Verbetering samenwerking en professionalisering van de handhaving	Best-practices op diverse terreinen Slimme handhavingsmethodieken Handhavingsprogramma's bij alle gemeenten en provincies	Jus, BZK, VROM, LNV, SZW, VWS, OC&W, Fin, EZ, V&W	Projectleider Martin Hagen (070 – 3706724)	2005
Rijk aan Handhaving, vervolprogramma	• Doel: (verdere)		Jus, BZK, VROM, LNV, SZW, VWS, OC&W, Fin, EZ, V&W	Projectleider Martin Hagen (070 – 3706724)	Eerste tranche tot 2005

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
n.a.v. kabinetsstandpunt Handhaven op niveau.	professionalisering van de handhaving door het Rijk zelf onder andere door te bevorderen dat het Rijk zijn handhavingstaak op een programmatische wijze aanpakt.				(handhavings paragraaf & handhavingplan) Tweede tranche 2005 – 2007 (monitoring uitvoering handhavingssystemen)
Algemene Rekenkamer, voortzetting van het onderzoekstraject naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (t/m 2005)	<p>Het toezichtonderzoek omvat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ toezicht door het Rijk ▪ toezicht op RWT's ▪ toezicht op financiële bindingen ▪ toezicht op markten (NMA, OPTA, DTE etc.) <p>Daarnaast aandacht voor toezicht als onderdeel van de bedrijfsvoering van het Rijk, aan intern toezicht bij RWT's (Raden van Toezicht), en aan nieuwe vormen van toezicht en</p>	<p>Rapportages</p> <p>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1 (20 januari 2000)</p> <p>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2 (29 maart 2001)</p> <p>Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een</p>	Algemene Rekenkamer	Martin Abbink tel. 070 - 342 4206 m.abbink@rekenkamer.nl	Publicatie RWT IV-rapport is gepland in januari 2004

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
	<p>verantwoording bij RWT's (maatschappelijke verantwoording, visitatiesystemen etc.).</p> <p>Ten opzichte van aanvankelijke opzet verbreding: object: niet alleen RWT's ook financiële bindingen en markten); reikwijdte: van het toezichtonderzoek: niet alleen rechtmatigheid maar ook andere aspecten (prestaties en bedrijfsvoering); richting: niet alleen 'verticaal ' toezicht, maar ook horizontale verantwoording en intern toezicht.</p> <p>Nadruk komende jaar op milieu en bouwvoorschriften.</p>	<p>wettelijke taak, deel 3 (6 november 2002)</p>			

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
Horizontale publieke verantwoording	Verkenning van toepassingsmogelijkheden van horizontale publieke verantwoording. Versterken van de participatie van burgers en belanghebbenden bij toezicht op de uitvoering van publieke taken.	rapport	Algemene Rekenkamer	Cor van Montfort tel. 070 - 342 4344 c.vanmontfort@rekenkamer.nl	Rapport beschikbaar bij publicatie RWT IV-rapport, januari 2004
Actieprogramma Andere Overheid	Programma onder leiding van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing.		Rijksbreed, o.l.v. BVK	Tanja.Timmermans@minbzk.nl	
Visie op markttoezichthouders Andere Overheid, paragraaf 3.3, laatstgenoemde actie. Motie Heemskerk, TK 2003-2004, 29 200 XIII, Nr. 5	EZ gaat een inventarisatie maken van de positionering, juridische instrumenten en kosten en baten van de bestaande markttoezichthouders. De minister zal met een visie op toezicht komen waarin de focus komt te liggen op de verschillende rollen van de algemene markttoezichthouder en de 'marktmeesters', op de verhouding beleid en toezicht en op de manier	inventarisatie visie minister EZ	minEZ i.s.m. met betrokken ministers	Tjalling de Vries tel. 070-379 6064 tj.devries@minez.nl	Eerste product gereed voorjaar 2004

Naam	Focus	Eindproduct	Betrokken ministeries	Contactpersoon (e-mail / tel.nr.)	Deadline
	<p>waarop het consumentenbelang door de verschillende markttoezichthouders kan worden gediend.</p>				
<p>IBO Controle-toren. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de "controle-toren"</p>	<p>Beperking van de regel- en controledruk binnen de rijksdienst uit hoofde van het stelsel van control, controle en financieel toezicht.</p>	<p>rapport</p>	<p>Financiën is verantwoordelijk</p>		<p>afronding medio 2004</p>

Tabel 3 Overzicht toezichtarrangementen

Toelichting kolommen:

1. **Ministerie:** Welk Ministerie is eerstverantwoordelijk voor het toezicht?
2. **Toezichthouder:** Wie is belast met het toezicht?
3. **Historie:** Hoe is de toezichthoudende instantie ontstaan? Wat waren van oudsher de taken? Is daar in de loop van de tijd verandering in gekomen? Zo ja, hoe is dat gekomen?
4. **Doelstelling:** Waartoe wordt toezicht gehouden? Wat is het achterliggende doel?
5. **Inhoud:** Waarop wordt toezicht gehouden? Wat is het wettelijk kader?
6. **Belanghebbenden:** Wie hebben belang bij het houden van toezicht? Aan wie kunnen derhalve ook verantwoordelijkheden worden gegeven bij het toezicht?
7. **Vorm:** Hoe is het toezicht vormgegeven? Gaat het om traditioneel toezicht of zijn er alternatieve vormen? Welke bevoegdheden zijn er? Kunnen er sancties worden opgelegd? Is er sprake van openbaarmaking?

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
SZW	Arbeidsinspectie	De AI in zijn huidige vorm is in 1994 ontstaan uit een fusie van de oorspronkelijke AI (uit 1890: veiligheid en arbeidstijden werknemers); de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (CAO's) en de dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (illegale arbeid).	Handhaven van de naleving van verplichtingen op het gebied van de arbeidsomstandigheden en de arbeidsverhoudingen en daarmee een bijdrage leveren aan voorkomen van arbeidsuitval en oneerlijke concurrentie door het niet voldoen aan werknemersbescherming.	Arbeidsomstandighedenwet ; Arbeidstijdenwet; Wet Arbeid Vreemdelingen; Warenwet; Kernenergiewet; Bestrijdingsmiddelenwet; Wet op de Loonvorming; Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en vele andere wetten en besluiten.	Werknemers, werkgevers, overheid, arbodiensten, verzekeraars, ondernemingsraden Vakorganisaties, Werkgeversorganisaties, arbo-professionals, andere inspectiediensten e.v.a.	Inspecties en onderzoeken. Toepassing interventie-instrumenten (waarschuwing, eis, bestuurlijke boete, proces-verbaal, stillegging; afhankelijk van wat de afzonderlijke wetten bieden en van de ernst van de overtreding en het gevaar voor veiligheid en gezondheid personen). Rapportages van inspectieprojecten worden in principe openbaar gemaakt; (www.arbeidsinspectie.nl).

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Inspectie Werk en Inkomen	Per 1 januari 2002 (invoering Wet SUWI) ontstaan uit het Ctsv (zbo) en de directie Toezicht van het Ministerie van SZW (beide ontstaan in 1995). De fusie volgde de integratie van beleidsterreinen Werk en Inkomen.	Door middel van onafhankelijk toezicht bijdragen aan de kwaliteit van uitvoering en beleid en aan het vertrouwen van burgers dat de overheid bereid is zichzelf op het beleidsterrein werk en inkomen kritisch te bekijken.	Wet SUWI; Arbeidsomstandighedenwet , materiewetten sociale zekerheid, overige wetten: toezicht op het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI), het Inlichtingenbureau (IB), het Bureau Keteninformatisering (BKWI), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Raad voor werk en inkomen (RWI), gemeentelijke sociale diensten, de Sociaal Economische Raad (SER), de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), en certificerende en keurende instanties op het terrein van de arbeidsomstandigheden.	Werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden, werkgevers, werknemers, pensioenfondsen, maatschappelijke organisaties, overheid, parlement.	<ul style="list-style-type: none"> - Openbare rapporten. - Oordelen op grond waaraan de minister maatregelen kan nemen. - Toezichtbaarheidstoetsen.

1 ministerie	2 toezichhouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
OCW	Onderwijsinspectie	De onderwijsinspectie bestaat sinds 1801. Het toezicht van de overheid op het onderwijs wordt genoemd in de Grondwet (reeds in Grondwet van 1848)	- controle op de naleving van wet- en regelgeving - bewaken van kwaliteit, waarborgen van vertrouwen en stabiliteit	Wet op het onderwijstoezicht: 1. Toezicht op kwaliteit van scholen en instellingen, 2. Toezicht op accreditatieorgaan hoger onderwijs Cultuureducatie en amateurkunst worden nu ook in sfeer onderwijsinspectie getrokken	Overheid, scholen, Leerlingen, ouders en werkgevers	- Openbare rapporten
	Accreditatieorgaan hoger onderwijs	Uitvloeisel van Bolognaverklaring uit 1999 van 29 Europese ministers van onderwijs over een vergelijkbare structuur van het hoger onderwijs	Bevorderen kwaliteit van de opleidingen	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	Overheid, instellingen, studenten, onderwijsinspectie	- Accreditatieregeling - Openbare besluiten en rapporten

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Raden van toezicht hoger onderwijs			Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: 1. Verplicht voor sommige instellingen voor hoger onderwijs; 2. RvT o.g.v. WHW belast met goedkeuring aantal belangrijke documenten 3. Vraag is nu of ook voor BVE RvT's moeten worden ingevoerd	Overheid, studenten en werkgevers	Intern toezicht
	Raden van toezicht rijksmusea		Statuten: 1. Rijksmusea worden in stand gehouden door stichtingen die in leven zijn geroepen door minister; 2. Statutair bepaald dat er een RvT is en dat die bestedingsplan goedkeurt; 3. Voor orkesten en fondsen worden eisen gesteld in de subsidievoorwaarden		De museumbezoekers	Intern toezicht

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Commissariaat voor de Media	Tegelijk met de invoering van de Mediawet, op 1 januari 1988. Publiekrechtelijke ZBO.	<ul style="list-style-type: none"> - garanderen van een eerlijke toegang tot de media; - bewaken van kwaliteit, diversiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening; - zorgen voor optimale condities voor naleven wet en daarop toezien 	<p>Mediawet c.a.;</p> <ul style="list-style-type: none"> - programmavoorschriften (percentages informatie, cultuur en educatie); - reclame - en sponsorregels; - reg./ lok. omroepen: bewaarplicht - idem: functioneren programmabeleidend orgaan (pbo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Overheid; - Omroepinstellingen; - kijkers/luisteraars. 	<ul style="list-style-type: none"> - Traditioneel, steekproefsgewijs, toezicht op naleving wet en financieel toezicht op de publieke omroep; sancties in de vorm van: <ul style="list-style-type: none"> - bestuurlijke boetes (tot 90.000 euro); - verminderen of intrekken zendtijd; - intrekken toestemming commerciële omroep - Metatoezicht op functioneren programmabeleidend orgaan bij regionale en lokale omroepen
	Landelijke commissie toezicht indicatiestelling	Augustus 2002 opgericht		<p>Wet op de expertisecentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - beslissingen Commissies van Indiciestelling (CVI's) evalueren; - op basis hiervan Minister adviseren over bijstelling van criteria en procedures; - aanwijzingen geven aan CVI's indien deze landelijke criteria niet juist toepassen 	<u>Ouders / leerlingen, scholen</u>	

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Rijksarchiefinspectie	Inspectie opgericht in 2001, toezicht eerder geregeld in Archiefwet 1995, vanuit Rijksarchiefdienst	-Bewaken naleving wet- en regelgeving; - bewaken kwaliteit -vergaren informatie en volgen van ontwikkelingen	Archiefwet 1995. Min. OCW is stelselverantwoordelijk voor archiefbeheer bij de instellingen van de rijksoverheid.	Overheid: Zbo's, pbo's e.d.. Burgers	- jaarverslag, - thematische onderzoeksrapporten Formeel sanctiemogelijkheden (dwangdepot en bestuursdwang), worden in praktijk niet gebruikt.
	Inspectie Cultuurbezit	Oogericht in het kader van de verzelfstandiging van de rijksmusea (1993)	Toezicht op het behoud en het beheer van de rijkscollecties. Min. OCW is daarvoor verantwoordelijk omdat de rijkscollecties eigendom blijven van de staat.	Aandachtsvelden: - aanwezigheid van de collectie; - goede zorg voor en conditie van de collectie	Rijksmuseale instellingen die rijkscollecties beheren (ong. 26) - Personen die culturele objecten willen uitvoeren (en invoeren); vergunningverlening - Eigenaren van voorwerpen die onder de Wet tot behoud van cultuurbezit vallen. - Burgers	- Jaarlijks rapportages met steekproef - Facetrapportages (naar specifiek onderwerp, bijvoorbeeld: Risicobeheer bij Rijksmusea) - Voorlichting (informatiebalies) - Totaaloverzichten. Sanctiemogelijkheden berusten bij minister (collectie onttrekken, is immes eigendom staat, aanwijzingen geven, subsidie inhouden).

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Rijksinspectie voor de Archeologie		<ul style="list-style-type: none"> - Bewaken naleving wet- en regelgeving -bewaking kwaliteit - bewaken en bevorderen marktwerking: - de instandhouding van beschermde archeologische monumenten - goede uitvoering van archeologische werkzaamheden - goed beheer van archeologische vondsten 	<ul style="list-style-type: none"> - inspecteren van wettelijk beschermde monumenten - op toezien dat opgravingen worden verricht op basis van een vergunning en op deugdelijke wijze, door een partij die daartoe bekwaam en in staat is - toezicht op adequate deponering van documentatie en materiaal - Het inspecteren van depots van bodemvondsten - Het adviseren van de minister over de werking van de wet en de beleidsregels in relatie tot het bovenstaande en het signaleren van knelpunten 	<p>Object van toezicht: primair de partijen die archeologische werkzaamheden uitvoeren in het kader van de archeologische monumentenzorg.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rijksdienst voor oudheidkundig bodemonderzoek (ROB) - Provincies, gemeenten, bedrijven en stichtingen - Burgers 	<p>Informatiegaring, actief via pers, en passief via informatievoorziening (controle of aan wettelijke dan wel via een vergunning opgelegde meldingsverplichtingen wordt voldaan)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inspectie te velde (aangekondigd en onaangekondigd) - Bureauonderzoek aan de hand van opgevraagde stukken - Bedrijfsbezoeken (preventief en informatief) - Thematisch onderzoek (vindt vooralsnog niet plaats)
	Rijksinspectie voor de Monumentenzorg (in oprichting)	Nog in oprichting				

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Raad van Toezicht IB-groep	Opgericht in het kader van de verzelfstandiging van de Informatiseringsbank	Toezicht houden op het werk van de hoofddirectie; Toezicht op het doelmatig en doeltreffend functioneren van de IBG	Adviseren over haalbaarheid prestatiecontract; Toezien op behalen prestatieafspraken uit het prestatiecontract; goedkeuren jaarrekening	- Overheid - IB-groep; - klanten IB-groep. Leden Raad zijn dit op persoonlijke titel, vertegenwoordigen geen belanghebbenden	-
BZ	Daartoe aangewezen ambtenaren, andere personen en rechtspersonen, belast met toezicht Sanctiewet			Sanctiewet en sanctiebesluit		- bestuurlijke boetes - uitvoering internationale sancties
	Structurele relaties met OS-instanties			subsidievoorwaarden		

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
VWS	Inspectie gezondheidszorg	Eind 19 ^e eeuw van overheidswege ontstaan. Voorheen meer inhoudelijk op zorgproces gericht, nu meer op eigen kwaliteitssystemen van zorgsector	Het - op basis van de onderscheiden wetten - toezien op de volksgezondheid, en wel op zorgsystemen en de geleverde zorg zowel op collectief als individueel niveau, en daarover aan overheden en betrokkenen rapporteren en adviseren, teneinde de volksgezondheid van de burger te bevorderen en te beschermen.	Gezondheidswet en aantal specifieke wetten zoals Kwaliteitswet zorginstellingen en Wet beroepen individuele gezondheidszorg Waarop: -toezicht op volksgezondheid (op populatie-niveau) en condities die volksgezondheid bedreigen; -toezicht op borging patiëntenrechten; -toezicht kwaliteit en veiligheid zorgverlening inclusief gebruik van genees - en hulpmiddelen; -toezicht productie en distributie genees - en hulpmiddelen, bloedproducten en weefsels	Burger, patiënten, cliënten, zorginstellingen, overheid (rijk en medeoverheden)	1.1 overheidstoezicht -onderzoek al dan niet uitmondend in openbare (inspectie- of samenvattende) rapporten, circulaires en bulletins -jaarrapportages -aanwijzing (tot verbetering) -bevel (tot sluiting) -klacht indienen bij Medisch Tuchtrecht -wil meer “tanden”; zoals mogelijkheid bestuurlijke boete -reclame genees-middelen: algemeen preventief toezicht en toetsing zelfregulering <i>alternatieve vormen</i> -certificatiesystemen zorginstellingen (in ontwikkeling) -corporate governance via bijvoorbeeld raden van toezicht zorginstellingen - medezeggenschapsorganen -cliëntenraden -toezicht overheid op zelfregulering reclame geneesmiddelen

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	VWA LNV is 'eigenaar', VWS en LNV zijn 'opdrachtgevers'.	Komt voort uit Keuringsdienst van Waren (agentschap) en Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (aanloop naar agentschap). VWA op termijn 1 agentschap.	Gezondheidsbescherming door middel van voedsel- en productveiligheid, op diergezondheid en dierwelzijn en op gebruik alcohol en tabak	Diverse wetgeving waaronder Gezondheidswet, Warenwet, Drank- en Horecawet en Tabakswet Waarop - bedrijfsleven, c.q. maatschappelijke organisaties (zoals sportverenigingen) voor zover zij een rol spelen in de productie of het aan de consument aanbieden (inclusief het gebruik door de consument) van consumentenproducten -keuringsinstanties van zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke aard	Consumenten, producenten, overheid	<i>overheidstoezicht</i> -onderzoek -signaleren -jaarrapportages -instrument van bestuurlijke boete -betreden van plaatsen voor onderzoek, het ter plekke onderzoeken of monsters nemen, het inzien en kopiëren van zakelijke bescheiden, het opmaken van proces-verbaal en in beslag nemen van ondeugdelijke goederen <i>alternatieve vormen</i> -certificering product

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Inspectie Jeugdzorg	In 1988 Inspectie jeugdhulpverlening opgericht en in 1994 uitgebreid met jeugdbescherming (verantwoordelijkheid Justitie)	-inzicht geven in kwaliteit jeugdzorg en kwaliteitsbeleid van jeugdzorgorganisaties aan verantwoordelijke bestuursorganen -bijdragen aan behouden en bevorderen kwaliteit jeugdzorg -versterken positie cliënten in de jeugdzorg -bijdragen uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en noodzakelijke aanpassingen in beleid of wet- en regelgeving	1.2 Jeugdzorg -Wet op de jeugdhulpverlening (wordt Wet op de Jeugdzorg) 1.3 Jeugdbescherming -Beginselenwet justitiële inrichtingen Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie -Wet centraal orgaan opvang asielzoekers Waarop -jeugdzorg engere zin (bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders) -justitiële jeugdinrichtingen -Raad voor de Kinderbescherming -vergunninghouders interlandelijke adoptie opvanginrichtingen alleenstaande minderjarige asielzoekers	Jeugdigen ren hun verzorgers, zorgaanbieders, overheid (rijk en provincies)	<i>overheidstoezicht</i> -onderzoek -rapporten over organisaties aan betrokken organisatie en verantwoordelijke overheid (rijk/ provincie): niet openbaar voor burger -themapportalen -jaarrapportages -op grond van nieuwe wet op jeugdzorg zal inspectie ook bevel om onmiddellijke maatregelen te nemen (verdere interventie in vorm van aanwijzing voorbehouden aan provincie of bij in gebreke blijven daarin het rijk) <i>alternatieve vormen</i> -in ontwikkeling certificatie kwaliteit instellingen -medezeggenschapsorganen

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	College toezicht zorgverzekeringen	In 2001 in kader herinrichting controle- en verantwoordingsstructuur scheiding van sturingsfunctie en toezichtfunctie	Doelmatigheid en rechtmatigheid uitvoeringsorganen Ziekenfondswet en AWBZ(zorgverzekeraar) 2 speerpunten: - stimuleren vraagsturing - concurrentie zorgaanbieders en zorgverzekeraars bevorderen	-Ziekenfondswet -AWBZ waarop - verzekeraars die Ziekenfondswet en AWBZ uitvoeren	Patiënten/ consumenten, College voor zorgverzekeringen, zorgverzekeraar, overheid	<i>overheidstoezicht</i> -Jaarlijkse rapportages over rechtmatigheid van uitvoering Ziekenfondswet en AWBZ per uitvoeringsorgaan aan College voor zorgverzekeringen (Cvz) en minister -jaarlijkse samenvattende rapporten over rechtmatigheid uitvoering wetten aan minister en Cvz -jaarlijkse rapportages over doelmatigheid uitvoering beide wetten aan Minister en Cvz. (Rapporten worden aan TK gezonden en zijn algemeen verkrijgbaar) -op verzoek minister of Cvz onderzoeken bij uitvoeringsorganen -aanwijzing aan uitvoeringsorgaan en vervolgens bestuursdwang indien aanwijzing niet wordt opgevolgd -uitvoeringsorgaan onder bewind stellen in geval van (dreigend) wanbeheer

1 ministerie	2 toezichhouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	N.B. Nma (verantwoordelijkheid minister van EZ)	mededinging onderdelen zorgsector	Zie informatie onder EZ			
EZ	Agentschap Telecom	Van oudsher was toezicht een taak van het Min V&W. In 1996 is dit ondergebracht in een Agentschap (Rijksdienst voor Radiocommunicatie. Met overgang DGTP naar EZ is het Agentschap Telecom meegekomen.	Agentschap Telecom is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het beleid op het gebied van draadloze telecommunicatie.	Doelmatig en correct gebruik van (schaars) frequentiespectrum. Markttoezicht op correct functionerende apparaten. Toezicht op bevoegd aftappen. Toezicht is gebaseerd op de Telecommunicatiewet.	Alle huidige en potentiële frequentiegebruikers.	Uitgifte van vergunningen, preventieve en repressieve handhaving. Zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke aanpak mogelijk.

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Staatstoezicht op de Mijnen	Sinds 1993 wordt gewerkt aan ontvlechting van de mijnwetgeving. De aspecten veiligheid, gezondheid en milieu worden uit de mijnwetgeving gehaald en geregeld in andere wetten: de Wet Milieubeheer, Arbeidstijdenwet, Wet op de Gevaarlijke Werktuigen en de Arbeidsomstandighedenwet. Vanwege het specifieke karakter van delfstofwinning is SodM aangewezen als handhaver voor de mijnbouwsector (voor Arbowet moet dat nog gebeuren).	Voorkomen van ongewenste situaties op gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Daarnaast: doelmatige winning.	Toezicht op: - wet- en regelgeving - zorg voor veiligheid, gezondheid en milieu (geheel aan activiteiten, dat de minimum eisen bewaakt van de wettelijke zorgplicht die de mijnondernemingen hebben, nazorg hierbij van groot belang.) - bedrijfsveiligheid, externe veiligheid, gezondheid, milieu en doelmatigheid van de winning van delfstoffen. Het opsporen bestaat uit : - onder verantwoordelijkheid v.h. OM onderzoeken van strafbare feiten in het kader van het strafproces (Wetboek van Strafvordering, Wet Economische delicten).	Mijnbouwbedrijven, omwonenden	SodM onderscheidt drie fasen: pro-actief (controle van bedrijfsprocessen voor vergunningverlening), preventief (eis dat iedere mijnbouwonderneming een goed gedocumenteerd zorgsysteem heeft) en reactief (onderzoek bij overtredingen, ongelukken, klachten en gevaarlijke situaties.)

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	NMa	Opgericht in 1998 om toezicht te houden op uitvoering Mededingingswet. Later is daar specifiek toezicht bijgekomen (Dte, vervoerkamer)	NMa werkt aan effectieve concurrentie die ten goede komt aan consument en bedrijfsleven.	NMa handhaaft, op grond van de Mededingingswet, het verbod op kartels en het verbod op misbruik van economische machtspositie. Daarnaast toetst zij fusies en overnames.	Consument, bedrijfsleven en overheid	Toezicht op grond van Mededingingswet, mogelijkheid tot opleggen van sancties op grond van Algemene wet bestuursrecht (Awb).

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	OPTA	De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) werd opgericht op 1 augustus 1997 als opvolger van de Directie Toezicht Netwerken en Diensten (TND) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. OPTA is bij wet belast met het toezicht op de post- en telecommunicatiemarkt. Sinds 1 januari 2001 valt OPTA onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken (overgang DGTP van V&W naar EZ).	OPTA houdt toezicht op post- en telecommunicatiemarkt in Nederland. Met name het Parlement heeft aangedrongen op verzelfstandiging v.d. toezichthouder. De Tweede Kamer wilde afstand tussen politiek en uitoefening van het toezicht. Ook wilde zij de toezichthouder en de staat als aandeelhouder van KPN, duidelijk scheiden. Bovendien vereist de Europese regelgeving op dit vlak een onafhankelijke toezichthouder. Telecommunicatiemarkt moet o.g.v. nieuwe Europese richtlijnen worden gewijzigd in “elektronische communicatienetwerken en –diensten”	OPTA is een ZBO. De taken en bevoegdheden zijn in de wet - de OPTA-wet - geregeld. OPTA houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie. Het gaat daarbij met name om de Postwet, de Telecommunicatiewet, de op deze wetten gebaseerde lagere regelgeving en Europese regelgeving. Op grond van de Postwet ziet OPTA toe op de uitvoering van de taken die zijn opgedragen aan de zogeheten concessiehouder. Op grond van de Telecommunicatiewet houdt OPTA toezicht op alle telecombedrijven.	<i>Sectorspecifiek toezicht wordt voorsnog als wenselijk beschouwd. Daartoe wordt gebruik gemaakt v.d. onafhankelijke v.h. ministerie gepositioneerde OPTA. De minister is wel politiek verantwoordelijk. Indien op termijn zou blijken dat de markt voor elektronische communicatienetwerken en –diensten voldoende functioneert, zal het rantwoord, verticaal toezicht en interne controle. Kabinet steunt</i>	De belangrijkste taken en bevoegdheden die uit de hierboven genoemde wet- en regelgeving voortvloeien zijn: - aanwijzen aanbieders met aanmerkelijke marktmacht - beslechten geschillen - goedkeuren interconnectie- en eindgebruikerstarieven - uitgifte telefoonnummers - bescherming privacy - toezicht op de postconcessie van TPG Post Bevoegdheden en sancties - inwinnen van inlichtingen en het inzien van stukken - Regels stellen bij geschillen tussen aanbieders - Boetes opleggen bij overtreding van de wet - Dwangsommen opleggen om naleving van wettelijke verplichtingen af te dwingen - eerder uitgegeven telefoonnummers intrekken

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Novem		Missie van Novem is werken aan duurzame samenleving, zowel in Nederland als daarbuiten	Geen wettelijk kader waarop toezicht wordt gehouden	Betrokken bedrijven	Novem adviseert, informeert, subsidieert, ontwikkelt instrumenten, legt contact, begeleidt, meet. I.s.m. bedrijven wordt dus op verschillende manieren gewerkt aan duurzaamheid.

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Verispect (kansspelen)	Voor elk kansspel bestond een aparte wet. Om het voor alle partijen overzichtelijk te houden, is in 1964 (31 december) de Wet op de kansspelen in werking getreden.	Gokken kan negatieve maatschappelijk effecten met zich meebrengen, zoals verslaving en kleine criminaliteit. Om die reden probeert de overheid het gokken aan banden te leggen en heeft ze voorschriften met betrekking tot kansspelen gemaakt. De opzet van de wet is echter zodanig gekozen, dat een redelijke exploitatie van gokspelen /speelautomaten mogelijk is. Voor het aanbieden van alle kansspelen is een vergunning vereist. Op die manier kan de overheid het gokaanbod in de gaten houden en wordt de burger beschermd.	De Wet op de kansspelen is een wet in formele zin. In de wet in formele zin wordt bepaald dat er uitvoeringsmaatregelen genomen mogen worden en waarop die uitvoeringsmaatregelen betrekking mogen hebben. Een voorbeeld hiervan is: 30i Wok. Dat artikel bepaalt dat 'bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels worden gesteld omtrent de gegevens, welke bij een aanvraag om (exploitatie) vergunning dienen te worden gesteld'. Deze regels zijn uitgewerkt in art. 6 SAB. In art. 3 SAR wordt bepaald dat er een bijlage is opgenomen met een standaard aanvraagformulier voor een exploitatie vergunning.	Direct betrokkenen: exploitanten kansspelen, gokkers. Indirect kan hele maatschappij betrokken zijn.	Toezichthouders gaan op locatie. Aan de hand v.e. inspectielijst, wordt gekeken of de kansspeelautomaat aan alle wettelijke vereisten voldoet. Naast de bevoegdheden genoemd in de Wet op de Kansspelen en uitvoeringsvoorschriften, beschikt de toezichthouder ook over de bevoegdheden opgesomd in titel 5 afdeling 2 van de Algemene wet Bestuursrecht (toezicht op de naleving). Daarnaast hebben de toezichthouders ook opsporingsbevoegdheden.

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Verispect (Waarborgwet)	Controle op Waarborgwet gebeurt sinds 11 maart 2002 door medewerker van Verispect	Bescherming klanten: zekerheid dat edelmetalen de wettelijk voorgeschreven gehalten hebben. Ook voor handelaars bescherming tegen fraude en oneerlijke concurrentie van belang	Waarborgwet 1986	Klanten en handelaren	Onaangekondigde controles van controleurs. In geval van onregelmatigheden kunnen zijn proces-verbaal opmaken
	Verispect (Ijkwet)	Bij besluit van 19 juni 1996, nr. 69.003249 (Stc. 138, 1996) is NMI B.V. aangewezen als ijkinstelling zoals bedoeld in art. 22, lid 1 van de Ijkwet (Stb. 1997, 693), met de bevoegdheid de toezichtwerkzaamheden te laten uitvoeren door Verispect B.V.	Verispect B.V. moet ervoor zorgdragen dat zij bij het uitoefenen van haar toezichthoudende werkzaamheden rekening houdt met de bevindingen van ter zake kundige natuurlijke personen en rechtspersonen die in de uitoefening van een beroep of bedrijf meet- en weegwerktuigen en meetinstrumenten controleren en onderhouden.	Artikel 29a, lid 2 van de Ijkwet	Gebruikers van meet- en weegwerktuigen	Verispect houdt toezicht. Daarnaast ook samenwerking met kundige organisaties om kwaliteitsverbetering te realiseren.

1 ministerie	2 toezichhouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Raad van Accreditatie	Private organisatie, waar de overheid ook vaak gebruik van maakt om controle te houden op certificerende instellingen				
	NEN	Normalisatie-instituut, waar EZ ook een financiële relatie mee heeft; private organisatie		Partijen spreken zelf de normen af, waar EZ over meepraat.		
	Keurmerkinstancies	Van oudsher zijn keurmerken niet beschermd; iedereen kan keur instellen, met eigen criteria.				<ul style="list-style-type: none"> - certificering: private controle - “naming and shaming”: publiciteit over niet halen keur slecht voor imago

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
BZK	<ul style="list-style-type: none"> - Bzk is belast met het inrichten van het systeem van financieel toezicht op de mede-overheden. - Bzk zelf oefent financieel toezicht uit op de provincies, de provincies op de gemeenten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorheen stelde de toezichthouder de begroting vast. Sinds begin jaren-90 de raad/staten. Toezicht is daarmee omgeschakeld van preventief naar repressief.. Dwz de toezichthouder toets achteraf de begroting op sluitendheid. Indien dat naar het oordeel van de toezichthouder niet het geval is, kan er preventie toezicht ingesteld worden. Uitgaven behoeven de goedkeuring van de toezichthouder - .Begin jaren 90 is er een omschakeling gekomen van preventief toezicht naar repressief toezicht. 	<p>Traditionele doelstelling is in de kern te voorkomen dat gemeenten aanspraak maken op artikel 12 uitkering ten laste van het gemeentefonds</p> <p>/(provincies een beroep doen op een aanvullende uitkering van het rijk.</p>	<p>Het belangrijkste toetsingscriterium is de sluitendheid van de begroting?</p> <p>In verband daarmee is er de laatste tijd een ontwikkeling gaande om te toetsen of de gemeente/provincie die risico's voor niet-sluitendheid beheersen.</p> <p>In het kader van het dualisme is het horizontale toezicht binnen de gemeenten/provincies versterkt</p>	<p>Vooraf voor de gemeenten geldt voor deze zelf . Een hoog bedrag aan artikel 12 uitkeringen betekent een lagere uitkering uit het gemeentefonds voor de andere gemeenten. Gemeenten zouden als collectiviteit zelf het toezicht kunnen gaan uitvoeren. Doordat verder het horizontale toezicht is versterkt, kan nagegaan worden welke toetsingsactiviteiten beperkt kunnen worden.</p>	<p>Het besluit tot preventief toezicht is openbaar .en is afdwingbaar.</p>

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Inspectie Openbare orde en veiligheid	ontstaan door samenvoeging van Inspectie Politie en Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding	Verbeteren kwaliteit veiligheidszorg	Systematisch structureel toezicht op politie, thematisch onderzoek specifieke aspecten pol., b&R, onderzoek ongevallen en rampen, toezicht kwaliteit politieonderwijs, toezicht op toepassing INK-kwaliteitsselsel bij politie en LSOP.	toezichtsobject politieregio's, brandweer en rampenb. korpsen, LSOP (politieopleiding), bestuursorganen, Betrokkenen overig belanghebbende bij veiligheid jaarverslag, rapportages specifieke onderzoeken.	Geen eigen sanctiebevoegdheid
	Financieel toezicht politie	Ingesteld bij de vorming van politieregio's (Politiewet 1995)	Een verantwoord beheer van publieke middelen	Toezicht op het financieel beheer van de regionale politiekorpsen, in hoofdzaak een systeem van repressief en preventief toezicht analoog aan financieel toezicht op gemeenten en provincies	politieregio's	Begroting en rekening moeten na vaststelling worden gezonden naar BZK. Bij niet-sluitende begroting kan preventief toezicht worden ingesteld, d.w.z. uitgaven behoeven voorafgaande goedkeuring
Defensie	Kustwacht			Milieu, visserij		
	Kmar			Vreemdelingtoezicht		Mobiel toezicht
	CvT detentieplaatsen district Kmar Schiphol			Huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening ingeslotenen		

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
V&W	Inspectie Verkeer en Waterstaat	Bundeling in juli 2001 van de verschillende inspectiediensten van V&W.	De IVW houdt toezicht op veiligheid, milieu, marktordening en arbeidsomstandigheden in het verkeers- en vervoerssysteem.	Vergunningverlening en/of handhaving op de terreinen spoorveiligheid, water, vervoer, scheepvaart en luchtvaart.		<ul style="list-style-type: none"> - Zowel vergunningverlening als handhaving; wel gescheiden georganiseerd binnen IVW; delen vergunningverlening neergelegd bij andere organisaties. - certificatie: klassebureaus binnen scheepvaart, waar IVW toezicht op houdt; klassebureaus bereiden certificaat IVW voor - IVW als onafhankelijk orgaan gepositioneerd - Imago-onderzoeken - De burger als toezichthouder: openbaarmaking toezichtsubjecten en – geschiedenis via internet
	Toezicht op ZBO's: deels V&W, deels eigen, horizontale instrumenten	Een deel van de ZBO's in het V&W-domein bestaat al geruime tijd (o.a. CBR, NIWO), een deel is opgericht in de jaren '90 (o.a. RDW, LVNL). Het toezicht is de afgelopen jaren uniform ingericht.	Waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de inrichting en het functioneren van de ZBO's in het V&W-domein; gebaseerd op de wettelijke bevoegdheden van de minister van V&W	V&W: Beleidskaders "Welingericht Toezicht" en "Onafhankelijk toezicht op ZBO's"; formulering toezichtvisie per ZBO	Zeer divers; soms betreft het een sector (goederenvervoer, luchtvaartsector), soms een beroeps-groep (chauffeurs, luchtverkeersleiders), soms direct de burger (rijbewijzen, APK-keuringen),	Instrumenten cf Aanwijzingen inzake ZBO's (begroting, jaarverslag, benoeming, goedkeuring tarieven e.a.). Verder horizontale instrumenten: gebruikersraad (RDW), Raad van Toezicht (LVNL) e.a.

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Toezicht op NS		-			<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomsten/ prestatiecontracten met NSR - Toekomst: concessies voor NSR en infrabeheer - Toekomst: mededingingstoezicht door NMa/ Vervoerskamer - Ander instrument: versterking positie reiziger door gebruikersraad met gekwalificeerd adviesrecht over de kwaliteit van de dienstverlening.
	<p>Toezicht op decentrale overheden, o.a. regionale mobiliteitsfondsen, besteding GDU, exploitatie subsidies OV</p>			<p>Met name V&W Gebeurt in de vorm van financieel toezicht (o.a. accountantsverklaringen). Voornamelijk getrouwheid van de uitgaven en rechtmatigheid ervan.</p>		

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
VROM	VROM-inspectie	VI is per 1-1-2002 ontstaan uit een fusie van de Inspecties Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Milieuhygiëne (inclusief de Kernfysische Dienst) en de Dienst Recherchezaken	De VI handhaaft voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving, door te zorgen voor een aantoonbaar betere naleving van de regels en een dito uitvoering van het VROM-beleid.	De VI houdt toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving alsmede de uitvoering en de handhaving door andere overheden VI kiest haar prioriteiten op basis van de Nalevingsstrategie: <ul style="list-style-type: none"> - VI plant capaciteit in op die wettelijke, waarbij sprake is van een hoog naleeftekort en een hoog risico (t.a.v. veiligheid, gezondheid & duurzaamheid) - de VI reageert op signalen uit haar omgeving.e 	Directe belanghebbenden: bedrijven (vergunninghouders), provincies en gemeenten	Eerste lijns taken - Vergunningverlening, handhaving, bezwaar, zienswijzen, etc. Tweede lijns taken - Toezicht op gemeenten en provincies op de uitvoering en handhaving van VROM regelgeving en beleid

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
LNV	AID <i>Diergeneesmiddelenwet</i> Op grond van Regeling aanwijzing toezichthoudende ambtenaren ex artikel 52 Diergeneesmiddelenwet	Dienst Ministerie	Bestuurlijk toezicht	Toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens de Diergeneesmiddelenwet		Toezicht
	VWA <i>Diergeneesmiddelenwet</i> Op grond van Regeling aanwijzing toezichthoudende ambtenaren ex artikel 52 Diergeneesmiddelenwet	Dienst Ministerie	Bestuurlijk toezicht	Toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens de Diergeneesmiddelenwet		Toezicht

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Inspectie Gezondheidszorg <i>Diergeneesmidde- lenwet</i> Op grond van Regeling aanwijzing toezichthoudende ambtenaren ex artikel 52 Diergeneesmidde- lenwet	Dienst Ministerie VWS	Bestuurlijk toezicht	Toezicht op de naleving van het bepaalde bij en krachtens hoofdstuk III van de Diergeneesmiddelenwet		Toezicht
	AID Wet op de uit- oefening van de diergeneeskunde 1990 Regeling aanwijzing toezichthoudende en opsporingsambtana- ren WUD 1990 van de Minister van LNV van 6 november 1991, Stcrt, 220	Dienst Ministerie	Bestuurlijk toezicht	Toezicht op de naleving van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990		Toezicht

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	VWA Wet op de uit- oefening van de diergeneeskunde 1990 Regeling aanwijzing toezichthoudende en opsporingsambtena- ren WUD 1990 van de Minister van LNV van 6 november 1991, Stcrt, 220	Dienst Ministerie	Bestuurlijk toezicht	Toezicht op de naleving van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990		Toezicht

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	<p>AID</p> <p>Diervoederregelgeving via ministeriële regelingen op grond van de Landbouwwet (dierlijke eiwitten en ook alle communautaire verplichtingen)</p> <p>Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren Landbouwwet</p>	Dienst Ministerie	Bestuurlijk toezicht	<p>Toezicht op de naleving van bepalingen, gesteld bij en krachtens Landbouwwet</p>		<p>Toezicht</p>
	VWA	<p>Diervoederregelgeving via ministeriële regelingen op grond van de Landbouwwet (dierlijke eiwitten en ook alle communautaire verplichtingen)</p>	<p>Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren Landbouwwet</p> <p>Dienst Ministerie</p>	Bestuurlijk toezicht	<p>Toezicht op de naleving van bepalingen, gesteld bij en krachtens Landbouwwet</p>	<p>Toezicht</p>

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Stichting Skal, Stichting CPE, Stichting COKZ Stichting KCB Stichting BKD	De toezichthoudende instanties zijn stichtingen die veelal reeds voordat zij belast werden met publieke taken, taken uitoefenden in opdracht van het bedrijfsleven. Bv certificering van biologische landbouw werd uitgevoerd door private instelling voorganger van Skal. Met de inwerkingtreding van EU verordeningen en richtlijnen werd het noodzakelijk controleinstanties aan te wijzen met publieke taken die in sommige gevallen ook geaccrediteerd dienden te worden.	Toezicht op naleving van de EU verordeningen en richtlijnen die zijn geïmplementeerd in landbouwkwaliteitsbesluit en en regelingen op basis van de Landbouwkwaliteits wet.	Zie 4	Belang bij toezicht hebben ondernemers die producten op de markt willen brengen die voldoen aan kwaliteitsnormen of die de aanduiding biologisch hebben. Belang heeft ook lidstaat NL/overheid dat de EU regelgeving inzake kwaliteit en bio wordt nageleefd	Traditioneel toezicht aangevuld met bijzondere bevoegdheden (verwijderen aanduiding biologisch, uit de handel nemen). Sancties op basis van tuchtrecht en evt strafrecht. In openbaarmaking van maatregelen in het kader van toezicht en tuchtrecht is niet voorzien.

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Stichting CPE		Toezicht op naleving EU handelsnormen eieren, en het Landbouwkwaliteitsbesluit eieren	Zie 4	Ondernemers die eieren in de handel willen brengen (producenten en pakstations)	Traditioneel toezicht aangevuld met bijzondere bevoegdheden (uit de handel halen). Sancties: zie hierboven
	Stichting COKZ		Toezicht op de naleving EU Zuivel hygiënerichtlijn	Zie 4		
	Stichting KCB					
	Stichting BKD					
	NAK, Naktuinbouw	Het keuringswezen in de plantaardige sector is van origine privaat van karakter. Met de komst van EU-regelgeving in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw heeft het toezicht op de naleving een publiek karakter gekregen en hebben de keuringsdiensten een ZBO-status verworven	Toezicht betreft kwaliteitsnormen m.b.t. plantaardig materiaal dat in de handel wordt gebracht. Achterliggend doel is marktbescherming en afzetbevordering: garanderen dat alleen producten van voldoende kwaliteit in de handel worden gebracht.	De kwaliteitsnormen vinden hun grondslag in de Zaaizaad- en Plantgoedwet en diverse Europese richtlijnen m.b.t. verhandeling van plantmateriaal	Belang bij toezicht hebben bedrijven die plantmateriaal verhandelen; de verschillende sectoren (landbouw, tuinbouw, bosbouw, sierteelt) zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de betrokken keuringsdiensten. Daarnaast is het een overheidsbelang dat Europese regelgeving goed wordt nageleefd.	Traditioneel toezicht, aangevuld met bijzondere bevoegdheden (uit de handel halen producten, toegang tot de keuring ontzeggen). Sancties op basis van tuchtrecht en strafrecht. In openbaarmaking van maatregelen in kader toezicht en tuchtrecht is niet voorzien.

1 ministerie	2 toezichhouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	AID	<i>Diergeneesmiddelenwet</i>	Op grond van beschikking aanwijzing opsporingsambtenaren landbouwwetten van de Minister van Justitie van 20 oktober 1969, Stcrt. 217 Dienst Ministerie	Strafrechtelijke handhaving	Overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Dier- geneesmiddelenwet	Strafrechtelijke handhaving
	AID <i>Diergeneesmidde- lenwet</i> Op grond van be- schikking aanwijzing opsporingsambtana- ren landbouwwetten van de Minister van Justitie van 20 oktober 1969, Stcrt. 217	Dienst Ministerie	Strafrechtelijke handhaving	Overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Dier- geneesmiddelenwet		Strafrechtelijke handhaving

1 ministerie	2 toezichhouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	<p>AID <u>Diervoederregelgeving</u> a. via autonome verordeningen Productschap Diervoeder Op grond van beschikking aanwijzing opsporingsambtenaren Wet op de bedrijfsorganisatie van de Minister van Justitie b. via ministeriële regelingen op grond van de Landbouwwet (dierlijke eiwitten) Op grond van de beschikking aanwijzing opsporingsambtenaren landbouwwetten van de Minister van Justitie</p>	<p>Dienst Ministerie</p>	<p>Strafrechtelijke handhaving</p>	<p>a. Overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Wet op de bedrijfsorganisatie b. Overtredingen van bepalingen, gesteld op grond van bij en krachtens de Landbouwwet</p>		<p>Strafrechtelijke handhaving</p>

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	<p>AID</p> <p>Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990</p> <p>Regeling aanwijzing toezichthoudende en opsporingsambtenaren WUD 1990 van de Minister van LNV van 6 november 1991, Stcrt, 220</p>	Dienst Ministerie	Strafrechtelijke handhaving	Overtredingen van bepalingen , gesteld bij en krachtens de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990		Strafrechtelijke handhaving
	<p>VWA</p> <p><i>Diergeneesmiddelenwet</i></p> <p>Op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Voedsel en Waren Autoriteit 2002</p>	Dienst Ministerie	Strafrechtelijke handhaving	Overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de artikelen 2, eerste lid, 7, 13, 14, eerste en tweede lid, 17, eerste lid, 18, 19, 20, tweede lid, 21, eerste lid, 24, tweede lid, 30, eerste lid, 32, 33, 35, 36, eerste lid, 37, eerste lid, 38 tot en met 42, 43, eerste lid, 44, eerste lid, 45, derde lid, 49 en 58, derde lid, van de Diergeneesmiddelen wet		Strafrechtelijke handhaving

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	<p>VWA</p> <p>Diervoederregelgeving via ministeriële regelingen op grond van de Landbouwwet (dierlijke eiwitten)</p> <p>Op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Voedsel en Waren Autoriteit 2002</p>	Dienst Ministerie	Strafrechtelijke handhaving	Overtredingen van bepalingen, gesteld krachtens de artikelen 13 en 19 van de Landbouwwet		Strafrechtelijke handhaving
	VWA	Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990	Regeling aanwijzing toezichthoudende en opsporingsambtenaren WUD 1990 van de Minister van LNV van 6 november 1991, Stert, 220	Dienst Ministerie Strafrechtelijke handhaving	Overtredingen van bepalingen , gesteld bij en krachtens de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990	Strafrechtelijke handhaving

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	<p>AID</p> <p>1. o.g.v. Visserijwet juncto Beschikking van de Min van Landbouw en visserij van 20 oktober 1969)</p> <p>2. o.g.v. WED juncto Beschikking van de Min. Van Landbouw en visserij van 20 oktober 1969</p>	Dienst Ministerie	Strafrechtelijke handhaving	<p>1. Overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Visserijwet .</p> <p>2. Overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Visserijwet, voor zover deze economische delicten zijn in de zin van de WED</p>		Strafrechtelijke handhaving
	Rijksbelastingdienst , bevoegd inzake douane (o.g.v. Visserijwet)	Dienst Ministerie van Financiën	Strafrechtelijke handhaving	Overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Visserijwet .		Strafrechtelijke handhaving

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	Ambtenaren Laser o.g.v. Kaderwet LNV-subsidies juncto subsidieregeling satelliet- volgapparatuur (ook bij eerdere subsidieregelingen zijn ambtenaren Laser aangewezen)	Dienst Ministerie	Naleving bepalingen van betreffende subsidieregeling	Bepalingen van de betreffende subsidieregeling		Er is in de betreffende subsidieregeling niets geregeld over de wijze waarop het toezicht kan worden uitgeoefend.
	Ambtenaren van : - AID - VWA, meer specifiek RVV Ogv: - Gezondheids- en welzijnwet voor dieren j° art 1 en 2 Regeling aanwijzing ambtenaren Gezondheids- en welzijnwet voor dieren	Diensten ministerie Naleving stimuleren Overtreding bestraffen Overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnwet voor dieren Houder van dieren	Slachthuis Burger Dieren <i>Strafrecht:</i> Art. 1 en 1a WED	<i>Bestuursrecht:</i> Art. 106 GWWD: bestuursdwang en dwangsom Intrekken vergunningen erkenningen:	Certificering: Toezicht op toezicht: weideveeverzamelcentr a controleren weidevee en melden onregelmatigheden aan AID (Regeling bijeengbrengen dieren) Vleeskeuringen	Wit vlees: Toezicht op toezicht: bedrijfskeurders onder toezicht van RVV Rood vlees: keuring door RVV. Binnenkort: pilot toezicht op toezicht <i>Tuchtrecht:</i> Art. 108a GWWD (ivm medebewind): berisping, boete, verscherpte controle gedurende twee jaar, openbaarmaking tuchtrechtbesikking

1 ministerie	2 toezichthouder	3 historie	4 doelstelling	5 inhoud	6 belanghebbenden	7 vorm
	- AID - VWA, meer specifiek RVV Ogv: - Deconstructiewet j° art 1 Regeling aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Deconstructiewet en art 3 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Voedsel en Waren Autoriteit 2002	Diensten ministerie	Naleving stimuleren Overtreding bestraffen	Overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Deconstructiewet	Burger Slachthuis	1.4 Strafrecht: Art 1a WED 1.5 Bestuursrecht Vergunningverlening, voorschriften en intrekking: art 5, 5a en 6 Deconstructiewet