

Handboeken Veiligheid

Toezicht

Beschouwingen over inspecties en autoriteiten

Tweede geheel herziene druk

Redactie:

E.R. Muller

F. de Vries

H.B. Winter



Wolters Kluwer

Deventer – 2023

Inhoud

Inleiding	II
<i>E.R. Muller</i>	
<i>F. de Vries</i>	
<i>H.B. Winter</i>	
1 Toezicht: Algemene begrips- en plaatsbepaling	13
<i>P. Welp</i>	
<i>H. van Kempen</i>	
1.1 Inleiding	13
1.2 Toezicht en de beleidscyclus	14
1.3 De toezichtcyclus	23
1.4 Goed toezicht	31
1.5 Specifieke visies op goed toezicht	32
1.6 Dilemma's en uitdagingen in het toezicht	34
1.7 Toezichtsparadox: ambivalente verwachtingen van toezicht	35
1.8 Risicogebaseerd toezicht: hoge verwachtingen van toezicht	35
1.9 Taakopvattingen: groeiende verwachtingen van toezicht	36
1.10 Onafhankelijk toezicht: onpartijdigheid in nabijheid	39
2 Een beknopte geschiedenis van het rijkstoezicht in Nederland	45
<i>J. de Ridder</i>	
2.1 Inleiding	45
2.2 Verstatelijking van zorggoederen	45
2.3 Externe effecten	50
2.4 Tragedy of the commons	53
2.5 Intermezzo	55
2.6 Toezicht als last	57
2.7 De markt als oplossing	61
2.8 Professionalisering	63
2.8.1 <i>Toezicht als bestuurlijke taak</i>	64
2.8.2 <i>Toezicht als professie</i>	68
2.8.3 <i>Toezicht als object van wetenschappelijk onderzoek</i>	70
2.9 Afsluiting	70

3	Toezichtstheorie	77
	<i>P. de Winter</i>	
3.1	Inleiding	77
3.2	Ondertoezichtgestelden: naleving	78
3.2.1	<i>Instrumentele en normatieve benadering van naleving</i>	78
3.2.2	<i>De Tafel van Elf</i>	80
3.3	Toezichthouders: handhavingsstrategie	81
3.3.1	<i>Handhavingsprioriteit: risicogerichte handhaving</i>	81
3.3.2	<i>Handhavingsinspanning</i>	83
3.3.3	<i>Handhavingsinstrumenten</i>	83
3.4	Individuele toezichthouders: uitvoering	90
3.4.1	<i>Discretionaire ruimte</i>	90
3.4.2	<i>Handhavingsstijlen</i>	93
3.5	Slot	96
4	Beginnelsen van goed toezicht: Het balanceren op het toezichtkoord	105
	<i>A. Ottow</i>	
4.1	Selectie van de LITERcriteria	106
4.2	De rollen van de toezichthouder	109
4.3	De LITERbeginselen	111
4.4	Conclusie: de <i>key issues</i>	120
5	De publieke waarde van toezicht	125
	<i>F. de Vries</i>	
5.1	Inleiding	125
5.2	Welk publiek belang beoogt het toezicht te beschermen?	128
5.3	Wie bepaalt wat het publieke belang is?	131
5.4	Wat is de invloed van de taakopvatting van de toezichthouder?	136
5.5	Kosten en baten van toezicht	140
5.6	De verantwoording door toezichthouders over het publieke belang	144
5.7	De onbedoelde effecten van toezicht	148
5.8	Conclusie	149
6	Organisatie van toezicht: Institutioneel toezichtbestel in Nederland	153
	<i>E.R. Muller</i>	
6.1	Inleiding	153
6.2	Institutioneel stelsel toezicht in Nederland	154
6.2.1	<i>Kernbegrippen</i>	154
6.2.2	<i>Organisaties toezicht</i>	155
6.2.3	<i>Regelgeving</i>	158
6.2.3.1	<i>Regels en aanwijzingen</i>	158
6.2.3.2	<i>Wet inspecties</i>	160
6.2.4	<i>Aandachtspunten toezichtbestel</i>	162
6.2.4.1	<i>Taken en bevoegdheden</i>	162

6.2.4.2	Onafhankelijkheid, gezag en legitimiteit	163
6.2.4.3	Capaciteit en kwaliteit	164
6.2.4.4	Effectiviteit toezicht	165
6.2.4.5	Verwachtingen van toezicht	167
6.2.4.6	Samenwerking of samenvoeging	168
6.3	Veiligheid en toezicht als casus	170
6.3.1	Toezicht en onderzoek in veiligheidszorg	171
6.3.1.1	Algemene Rekenkamer	171
6.3.1.2	Nationale ombudsman	172
6.3.1.3	Onderzoeksraad voor Veiligheid	173
6.3.1.4	Commissie van Toezicht voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten	173
6.3.1.5	Rijksinspecties	174
6.3.2	Observaties over de relatie tussen veiligheid, toezicht en onderzoek	176
6.3.2.1	Meerdere inspecties en onderzoeksorganisaties	176
6.3.2.2	Bevoegdheden en inbedding	177
6.3.2.3	Veiligheid breed	177
6.3.2.4	Diversiteit en eenheid	178
6.3.2.5	Nederland veiliger	178
6.4	Afronding	179
7	Publiek vertrouwen in toezicht in een pluriforme samenleving	183
	<i>J. van Erp</i>	
	<i>Th. Schillemans</i>	
7.1	Publiek vertrouwen in toezicht en toezichthouders	185
7.2	Wat bepaalt vertrouwen in toezicht?	189
7.3	Hoe kunnen toezichthouders werken aan vertrouwen?	193
7.4	Slot	198
8	Interventies	205
	<i>H.B. Winter</i>	
8.1	Inleiding: de toezichtscyclus en het begrip interventie	205
8.2	Van informeel naar formeel: de toezichtspiramide en de nalevingspiramide	208
8.3	Informele interventies	210
8.3.1	<i>Compliance assistance</i>	210
8.3.2	<i>Bestuursgericht gedragtoezicht</i>	212
8.3.3	<i>Naming, shaming and blaming</i>	213
8.4	Formele bestuursrechtelijke interventies	215
8.4.1	<i>Bevoegdheden van toezichthouders</i>	215
8.4.2	<i>Bestuursrechtelijke herstelsancties</i>	219
8.4.3	<i>Bestraffende sancties</i>	223
8.4.4	<i>Toezichtsbeleid en gedogen</i>	225

8.5	Civielrechtelijke sancties	226
8.6	Strafrechtelijke sancties	229
8.7	Toezicht tussen bestuursrecht en strafrecht	229
8.8	Afsluitend	231
9	Naar een effectieve relatie tussen intern en extern toezicht in semipublieke en private sectoren	235
	<i>M.M. de Waal</i>	
	<i>M. Bokhorst</i>	
9.1	Inleiding	235
9.2	Rollen en verantwoordelijkheden in de relatie intern en extern toezicht	237
9.3	Semipublieke sector	240
9.3.1	<i>Onderwijssector</i>	240
9.3.2	<i>Zorgsector</i>	242
9.3.3	<i>Corporatiesector</i>	244
9.3.4	<i>Versterkte relatie tussen intern en extern toezicht</i>	246
9.4	Private sector	247
9.4.1	<i>Zelfregulering en bestuurlijke autonomie</i>	247
9.4.2	<i>Intensivering van de relatie tussen intern en extern toezicht</i>	248
9.4.3	<i>Co-regulering en een nieuw evenwicht in de relatie intern-extern toezicht</i>	251
9.5	Sectorvergelijking van de relatie intern en extern toezicht	253
9.6	Effecten van toezichtstrategieën op de relatie tussen intern en extern toezicht	254
9.6.1	<i>Randvoorwaarden voor goed bestuur en intern toezicht</i>	255
9.6.2	<i>Bestuurlijk gedrag en (organisatie)cultuur</i>	257
9.6.3	<i>Relatie intern en extern toezicht</i>	259
9.7	Conclusies en discussie	261
10	Toezicht in de toekomst: Tien uitdagingen voor toezicht in Nederland	273
	<i>E.R. Muller</i>	
	<i>F. de Vries</i>	
	<i>H.B. Winter</i>	
	<i>H. van Kempen</i>	
10.1	Samenwerking als norm	274
10.2	Onafhankelijkheid en een nieuwe wet	276
10.3	Intern en extern toezicht	277
10.4	Burgers en burgerperspectief	278
10.5	Data en AI	279
10.6	Kennis en wetenschap	281
10.7	Publieke waarden	281

10.8	Effecten van toezicht	282
10.9	Transparantie en openbaarheid	283
10.10	Duurzaamheid	284
AUTEURS		287
TREFWOORDENREGISTER		289
SERIE HANDBOEKEN VEILIGHEID		293

Inleiding

*E.R. Muller
F. de Vries
H.B. Winter*

Aanleiding

Toezicht is tegenwoordig een belangrijk onderwerp in de praktijk en de wetenschap. De rol van inspecties en autoriteiten wordt intensief bediscussieerd, zeker naar aanleiding van incidenten en ongelukken. De verwachtingen van inspecties en autoriteiten zijn hoog. De mogelijkheden van de inspecties en autoriteiten zijn per definitie beperkt. Het toezicht bevindt zich in een gespannen situatie tussen verwachtingen en mogelijkheden. Afzonderlijke inspecties en autoriteiten hebben een eigen geschiedenis, bevoegdheden en taken. De verschillen zijn net zo groot als de overeenkomsten. Kennis over de organisatie en het functioneren van deze inspecties en autoriteiten is van cruciaal belang voor de inhoud en kwaliteit van het publieke debat over toezicht in het algemeen en de afzonderlijke inspecties en autoriteiten in het bijzonder.

Met deze alinea openen we in 2015 de eerste druk van dit handboek *Toezicht* bij Wolters Kluwer (toen onder redactie van F.H.J. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter). Het kan echter ook goed de opening zijn van deze geheel vernieuwde en herziene tweede druk van dit handboek. Er is en blijft behoefte aan kennis en inzichten over het toezicht in Nederland. De organisatie en het functioneren van inspecties en autoriteiten is en blijft cruciaal voor het functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat.

Na zeven jaar bleek er behoefte te zijn aan een nieuwe herziene druk van dit handboek. We hebben daarbij voor een andere opzet gekozen. In de eerste druk lag de nadruk op de beschrijving van de meest belangrijke inspecties en autoriteiten in Nederland, naast enkele meer algemene beschouwingen. Daarmee kwam een overzicht beschikbaar van de kennis over de inspecties en autoriteiten dat door de constante en intensieve veranderingen echter ook snel verouderde. In deze tweede druk hebben we ervoor gekozen ons met de auteurs te concentreren op de naar ons oordeel cruciale thema's die bij toezicht een rol spelen. In tien hoofdstukken worden die door gezaghebbende auteurs beschreven en geanalyseerd en van voorbeelden voorzien vanuit verschillende inspecties en autoriteiten. Dit handboek bevat daarmee een afgestemde combinatie van beschouwingen over cruciale aspecten van het toezicht. Hiermee is een handboek en ook een toegankelijk leerboek ontstaan waarin de lezer de belangrijkste analytische aspecten van toezicht leert kennen.

Inhoud

In hoofdstuk 1 geven Welp en Van Kempen inzicht in het begrip toezicht en geven zij de lezer een beeld van de andere concepten die in relatie tot toezicht een belangrijke rol spelen. De Ridder gaat in hoofdstuk 2 in op de geschiedenis van het rijkstoezicht, waarna De Winter in hoofdstuk 3 de cruciale aspecten van de toezichtstheorie schetst. Ottow geeft in hoofdstuk 4 de beginselen van goed toezicht weer, waarbij ook concrete voorbeelden uit de praktijk worden beschreven. De Vries gaat in hoofdstuk 5 diepgaand in op de publieke waarde van toezicht. In hoofdstuk 6 geeft Muller een schets van de organisatie en governance van toezicht in Nederland. Van Erp en Schillemans geven in hoofdstuk 7 een beeld van publiek vertrouwen in toezicht in een pluriforme samenleving. In hoofdstuk 8 gaat Winter in op de verschillende interventies die vanuit inspecties en autoriteiten mogelijk zijn en wat de specifieke achtergronden daarvan zijn. In hoofdstuk 9 geven De Waal en Bokhorst een beschrijving en analyse van de verhouding tussen intern en extern toezicht. In hoofdstuk 10 geven Muller, De Vries, Winter en Van Kempen een overzicht van de uitdagingen voor het toezicht in Nederland in de komende jaren. De hoofdstukken zijn afgesloten in de zomer van 2022.

Dankzegging

Als redactie willen wij de auteurs zeer danken voor hun bijdrage aan dit handboek en voor de tijd en aandacht die zij hebben besteed aan het vervolmaken van deze hoofdstukken. We zijn de uitgever dankbaar voor het weer mooi uitgeven van dit deel in de serie Handboeken Veiligheid. Wij hopen dat ook deze druk zijn weg weet te vinden in wetenschap, praktijk en onderwijs.

Erwin Muller
Femke de Vries
Heinrich Winter
November 2022

I Toezicht: Algemene begrips- en plaatsbepaling

P. Welp
H. van Kempen

1.1 Inleiding

Een boek over toezicht – zeker een hand- en leerboek – kan niet anders dan beginnen met een poging tot definiëring, afbakening en plaatsbepaling. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Toezicht is een waar containerbegrip; er zijn ongelooflijk veel vormen van toezicht, tal van toezichtorganisaties en toezichthouders. Er wordt toezicht gehouden in bijna alle domeinen van het maatschappelijk leven. Op bijna alle bedrijven, organisaties en professionals, en op diensten, producten, processen en systemen. Er wordt toezicht gehouden om veiligheid te borgen, om kwaliteit te verzekeren, om eerlijke marktverhoudingen af te dwingen, gezondheid te bevorderen of om het milieu of dierenwelzijn te beschermen. Er zijn toezichthouders met meer dan duizend medewerkers en er zijn er met minder dan twintig. Sommige heten ‘autoriteit’, andere ‘commissie’, ‘dienst’ of ‘inspectie’, waarbij hun verhouding tot ministeries en de ministeriële verantwoordelijkheid varieert. Er zijn toezichthouders die hun rol en taak vooral zien in het licht van wet- en regelgeving en de handhaving en naleving daarvan. Andere beschouwen zichzelf eerder als een onderdeel van een maatschappelijk systeem van *checks and balances* of zelfs als een tegenkracht en -macht binnen het openbaar bestuur.

Eerder verzuchtte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit verband: “Toezicht is een *essentially contested* begrip: iedereen ‘weet’ wat ermee wordt bedoeld, maar zodra we proberen het preciezer te definiëren blijkt overeenstemming daarover verder weg dan in eerste instantie wellicht gedacht”.¹ Het speelveld en de variëteit van toezicht overziend lijkt het ons niet alleen onmogelijk, maar ook onwenselijk om te proberen het hier in al zijn vormen en dimensies volledig te presenteren en definiëren.² In plaats daarvan gaan we in deze introductie in op een aantal verschillende benaderingen van toezicht in de beleids- en toezichtspraktijk. Benaderingen die het huidige

¹ WRR 2013, p. 29.

² Hiervoor verwijzen we graag naar bijvoorbeeld Ruimschotel 2014 of Velders & Brunia 2013.

denken over, en het doen van toezicht illustreren en die behulpzaam zijn om de thematische hoofdstukken over toezicht die hierna komen in een context te plaatsen. Ook daarbij ontkomen we overigens niet aan het inkaderen van het brede fenomeen toezicht. Onze focus ligt – net als de meeste bijdragen in dit boek – op het toezicht door of voor de nationale overheid en in het verlengde daarvan focussen we op de door de Nederlandse overheid daarvoor aangewezen toezichthouders.

In de volgende paragraaf plaatsen we publiek toezicht in de context van overheidsbeleid. In paragraaf drie benaderen we toezicht als eigenstandig proces, en in de vierde paragraaf gaan we in op de normatieve benadering van toezicht: wanneer wordt er gesproken van goed toezicht? Ten slotte introduceren we in paragraaf vijf een aantal belangrijke dilemma's en uitdagingen rondom het overheids-toezicht. In deze vier paragrafen verwerken we zoveel mogelijk de kernbegrippen die de taal over toezicht kleuren.

1.2 Toezicht en de beleidscyclus

Toezicht door of namens de overheid (**publiek toezicht**) is geen doel op zich, maar wordt meestal beschouwd als een doelgerichte interventie van die overheid. Toezicht is een instrument van de overheid dat kan worden ingezet om democratisch gelegitimeerde beleidsdoelstellingen te realiseren. Vanuit zo'n – rationeel analytische – benadering wordt toezicht vaak gepresenteerd als onderdeel van de beleidscyclus binnen de (Rijks)overheid.

Toezicht als onderdeel van beleid

In beleidsprocessen worden analytisch verschillende stappen/fasen onderscheiden die het overheidsbeleid doorloopt en die gezamenlijk een beleidscyclus vormen. Meestal worden daarbij in ieder geval de stappen agendavorming, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie onderscheiden (zie figuur 1).³

3 Soms worden fasen nog verder onderverdeeld, zie ook Bovens c.s. 2017.

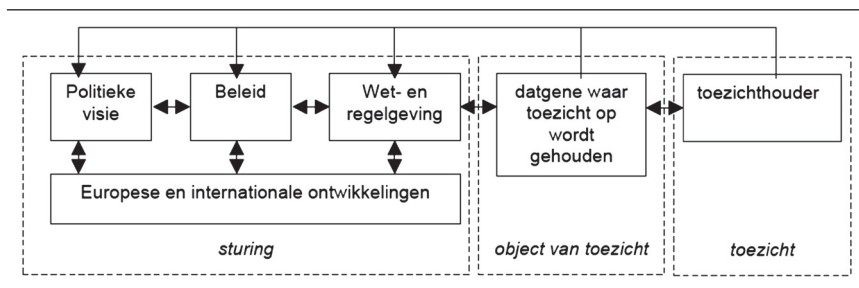


Figuur 1 Beleidsproces in vier stappen en Toezicht & Handhaving

In stap 1, het proces van agendavorming, worden maatschappelijke problemen geagendeerd door maatschappelijke, politieke en/of ambtelijke actoren, zoals belangenorganisaties, politieke partijen en beleidsmakers op de departementen. Tevens wordt in deze stap door ambtenaren relevante informatie verzameld en geanalyseerd ten behoeve van beleidsadviezen. In de volgende stap besluiten de politieke actoren (bewindspersonen en parlementariërs) over de uitgangspunten voor het beleid en concrete beleidsvoornemens. In de uitvoering worden deze uitgangspunten en voornemens omgezet in concrete acties gericht op het realiseren van de doelstellingen van het vastgestelde beleid. Dat gebeurt door beleidsambtenaren en medewerkers van uitvoeringsorganisaties, maar bijvoorbeeld ook door gemeenten, bedrijven of maatschappelijke organisaties. In de vierde stap worden de resultaten van het beleid geëvalueerd en teruggekoppeld naar de beleidsmakers die op basis daarvan kunnen adviseren aan de politieke besluitvormers om het beleid voort te zetten, bij te stellen of te beëindigen. Dat is dan weer input voor de agendavorming en daarmee is de beleidscirkel rond.

In deze benadering van beleidsprocessen wordt toezicht meestal primair gepresenteerd als onderdeel van de beleidsuitvoeringsfase. In die fase letten toezichthouders erop dat de wettelijke eisen en regels die zijn opgesteld om de beleidsdoelen te realiseren worden nageleefd en hebben ze zo nodig bevoegdheden om dat af te dwingen. Toezicht wordt dan vaak genoemd als laatste schakel in de trits: beleid, uitvoering, toezicht. De laatste *Kaderstellende visie op toezicht* maakte in dat verband zelfs expliciet onderscheid tussen sturing (politiek, beleid en wet- en regelgeving) en toezicht. De functie van toezicht is in die visie primair om

naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en daarover politiek, beleid en wetgever te informeren (zie figuur 2).⁴



Figuur 2 Sturing en toezicht in de Kaderstellende visie op toezicht⁵

Bij de hiervoor genoemde benadering van beleidsprocessen en toezicht past de veelgebruikte operationele definitie van toezicht als ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’.⁶ Vaak worden daarbij de volgende soorten van toezicht onderscheiden:⁷

- **Nalevingstoezicht:** toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en bij instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving;
- **Kwaliteitstoezicht:** toezicht op organisaties met een (semi-)publieke taak (zoals scholen en ziekenhuizen), gericht op het voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen;
- **Uitvoeringstoezicht:** toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige (uitvoerings-)organisaties, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en zbo’s, waarbij het gehele functioneren van zo’n organisatie centraal staat. Bijvoorbeeld het toezicht op het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV);
- **Interbestuurlijk toezicht:** toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden, dus bijvoorbeeld van de rijksoverheid op provincies of van provincies op gemeenten;
- **Markttoezicht:** toezicht dat specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen door middel van naleving van wet- en regelgeving.

4 BZK 2005.

5 BZK 2005, p. 12.

6 BZK 2001, p. 13.

7 We sluiten in deze aan bij BZK 2005 en Velders & Brunia 2013.

Hierbij merken we overigens meteen op dat in deze indeling geen sprake is van wederzijds uitsluitende definities. Verschillende toezichthouders oefenen een combinatie van deze soorten toezicht uit. Zo ziet de Inspectie van het Onderwijs toe op de kwaliteit(-eisen) van het onderwijs op scholen, maar ook op de naleving van de financiële regelgeving door scholen. Een ander voorbeeld is de Nederlandse Zorgautoriteit die toeziet op de rechtmatige uitvoering van de Zorgverzekeringswet door zorgverzekeraars (uitvoeringstoezicht) en de naleving van wettelijke verplichtingen voor zorgaanbieders (nalevingstoezicht) en op fusies in de zorgsector (markttoezicht).⁸

Toezicht in alle fasen van het beleidsproces

In werkelijkheid verlopen beleidsprocessen veel diffuser en minder volgtijdelijk en zijn veelvormiger dan het hiervoor in figuur 1 gepresenteerde model suggereert. De verschillende analytisch onderscheiden fasen van de beleidscyclus lopen in de praktijk continu door elkaar heen. Er is voortdurend sprake van nieuwe of oude onderwerpen die op de beleidsagenda worden gezet, geparkeerd of verwijderd en tijdens de uitvoering van beleid wordt alweer besloten over nieuw beleid en daarmee samenhangende wet- en regelgeving aangenomen of aangepast. Evaluatie van de resultaten van beleid en uitvoering vindt vaak continu plaats door zowel beleidsmakers en uitvoerders (monitoring) en zorgt bijvoorbeeld voor tussentijdse aanpassingen in wet- en regelgeving of in de uitvoering. Ook agenda's en besluiten worden regelmatig gebaseerd op (ex ante) evaluaties.

Tegelijkertijd zien we dat de rol en functie van toezicht in beleidsprocessen zich niet beperkt tot alleen het toezien op de naleving van wet- en regelgeving in de fase van de beleidsuitvoering. Toezichthouders zijn bijvoorbeeld vaak nauw betrokken bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming door middel van het aanleveren van relevante beleidsinformatie en toezichtkennis. Via hun bijdrage aan *handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoetsen* (HUF-toetsen) leveren toezichthouders hun op praktijkkennis gebaseerde inzichten over de haalbaarheid en mogelijke effectiviteit van nieuwe wet- en regelgeving. Met hun thematische *onderzoeksrapporten of jaaroverzichten* leveren toezichthouders ook evaluatieve informatie en kennis over de resultaten van het beleid. En met *risicoanalyses, 'Staat van de sector'-publicaties, wetgevingsbrieven* of andere *signalementen* voeden zij de fase van de agendavorming. Zie bijvoorbeeld de Inspectiebrede Risicoanalyse van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de jaarlijkse Staat van het Onderwijs van de Inspectie voor het Onderwijs (IvhO), de jaarlijkse Wetgevingsbrieven van De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het Signaal van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).⁹

⁸ AEF 2018 Evaluatie van de Nederlandse Zorgautoriteit. Utrecht: AEF p. 11-12.

⁹ Zie de websites van deze toezichthouders voor deze periodieke publicaties.



Figuur 3 Verschillende bijdragen van Toezicht in het Beleidsproces

Verbreding naar functies van toezicht

De bovenstaande benadering van toezicht vanuit de beleidscyclus benadrukt sterk wat wel de **politiek-bestuurlijke functie** van toezicht wordt genoemd. Toezicht is in zo'n benadering primair een 'beleidsinstrument' dat ten dienste staat van de ministeriële verantwoordelijkheid van bewindspersonen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Toezichthouders richten zich op het doen naleven van wet- en regelgeving (nalevingstoezicht) en het informeren van de minister over die naleving en daarmee de realisatie van het beleid. Dit is weliswaar een belangrijke, maar niet de enige functie van toezicht die wordt onderscheiden.

Naast de politiek-bestuurlijke functie wordt ook vaak gewezen op een bredere **maatschappelijke functie** van toezicht.¹⁰ In dat perspectief hebben toezichthouders een bredere, meer maatschappelijk georiënteerde rol en taak die voortvloeit uit hun algemene opdracht om publieke belangen te beschermen en publieke waarde te creëren. Bijvoorbeeld door het identificeren van maatschappelijke problemen die niet direct gerelateerd zijn aan het realiseren van specifieke beleidsdoelstellingen, maar die wel raken aan (risico's voor) publieke belangen. Om vervolgens te zoeken naar oplossingen en de bijdrage die zij daaraan zouden kunnen leveren. Toezichthouders spreken in dit verband wel van missiegedreven of probleemgericht toezicht.¹¹

De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke functies van toezicht sluiten elkaar niet uit en ze sluiten vaak juist op elkaar aan: het toezien op de naleving en het handhaven van wet- en regelgeving dragen als het goed is bij aan het voorkomen of oplossen van maatschappelijke problemen. Tegelijkertijd kan een meer maat-

¹⁰ In navolging van de Commissie Sint 2015.

¹¹ Markttoezichthoudersberaad 2011; Sparrow 2020.

schappelijke oriëntatie van een toezichthouder wel leiden tot andere afwegingen over onderwerpen waar die toezichthouder aandacht aan besteedt of over de wijze waarop wordt geïntervenieerd. Bijvoorbeeld tot minder fraudebestrijding of inzet van repressieve handhavingsinstrumenten en meer publieksvoorlichting of openbaarmaking van onderzoeksbevindingen (*namings & shaming*).

Als onderdeel of uitvloeisel van de maatschappelijke functie spreekt men ook van een **reflectieve functie** van toezicht.¹² Toezichthouders signaleren dan problemen of kansen voor publieke belangen op basis van hun unieke positie en kennis met betrekking tot het domein waarin zij toezicht houden. Dat vereist wel dat toezichthouders domeinspecifieke en algemene maatschappelijke ontwikkelingen volgen en vertalen naar publieke belangen, het krachtenveld, de wet- en regelgeving waarbinnen zij opereren. Als zij problemen, risico's of kansen signaleren, agenderen zij de opgaven die daaruit voortvloeien. In de praktijk doen verschillende toezichthouders dit bijvoorbeeld via publicaties als 'De staat van (een sector)' (rijksinspecties), onderzoeksrapporten, jaarverslagen en wetgevingsbrieven.

Reflectie op de Staat van het Onderwijs

Jaarlijks brengt de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) de Staat van het Onderwijs uit. De IvhO is hier op basis van de Wet op het onderwijstoezicht wettelijk toe verplicht. De minister van Onderwijs is vervolgens wettelijk gehouden om deze Staat van het Onderwijs, vergezeld van een reactie, namens de regering onverwijld aan het parlement aan te bieden.

De Staat van het Onderwijs bevat enerzijds een grote hoeveelheid aan gegevens en informatie over de onderwijssector en ontwikkelingen daarbinnen. Tegelijkertijd geeft de IvhO in de Staat van het Onderwijs een inhoudelijke reflectie op de ontwikkelingen in de onderwijssector in de vorm van analyses, bevindingen én aanbevelingen om kansen te benutten, risico's te beperken of ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. In de Staat van het Onderwijs 2021 wijst de inspectie er op dat de kansengelijkheid in het onderwijs – waar de inspectie al een aantal jaren op wijst – kan leiden tot een tweedeling. Een tweedeling tussen de grote groep leerlingen die goed toegerust het onderwijs verlaat, en de leerlingen zonder goede beheersing van de basisvaardigheden en daarmee zonder goede kansen zodra ze op eigen benen moeten gaan staan. Dat heeft volgens de inspectie verschillende oorzaken, maar de coronacrisis heeft deze situatie verergerd. Bijvoorbeeld doordat in 2020 naar schatting 14.000 leerlingen een hoger schooladvies misliepen, onder meer doordat de eindtoets niet doorging. Het ging daarbij volgens de inspectie relatief vaak om leerlingen met een migratieachtergrond, kinderen van laag-

¹² WRR 2013.

opgeleide ouders en kinderen van ouders met een laag inkomen. Een andere oorzaak van de verschillen in kansen waar de inspectie op wijst is dat een deel van de leerlingen ouders heeft met voldoende geld en inzicht om aanvullend onderwijs in te kopen. In 2018-2019 volgde een kwart van de leerlingen in het basisonderwijs, 31% van de middelbare scholieren en 19% van de studenten in het hoger onderwijs aanvullend onderwijs. Doordat niet alle ouders die kosten kunnen betalen, stelt de inspectie vast, krijgt het onderwijs onbedoeld steeds meer kenmerken van een vrije markt.

De Inspectie van het Onderwijs pleit er in de Staat van het Onderwijs voor dat overheid en het onderwijsveld deze uitdagingen samen aangaan; en wel om niet meer doen, maar juist te focussen op wat het belangrijkste is. Daarnaast roept de inspectie het onderwijsveld op om kennis te delen zodat niet iedere school of bestuur zelf het wiel aan het uitvinden is, om leraren en schoolleiders gericht bij te scholen, om aanpakken te kiezen die zich bewezen hebben en om samen te werken met de wetenschap. Volgens de inspectie moet de overheid daarbij de randvoorwaarden bieden en prioriteiten stellen, ook door scholen en instellingen te beschermen tegen overvraging.

Bron: Staat van het Onderwijs 2021

Als laatste onderscheiden we een **democratische functie** van toezicht. Het gaat om een functie op twee niveaus: dat van de democratische rechtsstaat en dat van debat en controle van de macht daarbinnen.

Een kenmerk van de democratische rechtsstaat is het gelijkheidsbeginsel: het recht geldt voor iedereen en iedereen moet de wet naleven. Toezicht en handhaving dragen daar ook aan bij.

Daarnaast kunnen toezichthouders – op basis van hun onafhankelijke positionering en onpartijdig opereren – fungeren als georganiseerde tegenkracht binnen het openbaar bestuur. Zij zijn dan in zekere zin onderdeel van de *checks and balances* binnen de democratische rechtsstaat. Toezichthouders leveren bijvoorbeeld informatie over het functioneren van de overheid zelf, zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid over onder meer het functioneren van het gevangeniswezen en de Inspectie Veiligheid Defensie over de werkveiligheid binnen de Defensieorganisatie, of over de resultaten of gevolgen van het beleid, zoals de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd over het functioneren van zorginstellingen. Tegelijkertijd kunnen zij wijzen op of waarschuwen voor nieuwe maatschappelijke risico's. Op die manier kunnen zij de *countervailing powers* binnen de democratische rechtsstaat, zoals het parlement, de regering en de rechtspraak, ondersteunen.

Signaleren en agenderen van (nieuwe) risico's: Trendzicht en Wetgevingsbrief Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Een illustratie van de reflectieve en democratische functie die toezicht kan vervullen is de Trendzichtpublicatie die de AFM jaarlijks uitbrengt in combinatie met een Wetgevingsbrief. De Trendzichtpublicaties beschrijven op basis van een omgevingsanalyse de trends die van invloed zijn op het toezichtsdomein van de AFM. In Trendzicht 2022 wijst de AFM er bijvoorbeeld onder meer op dat de lage marktrente leidt tot een sterke stijging van particuliere beleggers op zoek naar rendement op hun spaargeld.¹³ Daarbij signaleert de AFM het risico dat deze beleggers in beleggingsproducten stappen waarvan zij het risico niet goed inschatten. Tegelijkertijd wijst de AFM er op dat de lage marktrente het voor bedrijven aantrekkelijk maakt om schulden aan te gaan. De toegenomen aandelenwaarderingen en de kredietgroei maken volgens de AFM de financiële markten kwetsbaarder voor overwaardering en abrupte marktschokken, met risico's voor de financiële stabiliteit. Op vergelijkbare wijze worden in Trendzicht 2022 de ontwikkelingen en risico's geduid op terreinen als wonen, pensioenen, digitalisering, crypto-assets, internationalisering en witwassen.

In het verlengde van de gesignaleerde risico's in Trendzicht 2022 agendeert de AFM vanuit haar rol als financiële toezichthouder een aantal gewenste aanpassingen in de Nederlandse wetgeving in de jaarlijkse Wetgevingsbrief. In de AFM Wetgevingsbrief 2021 verzoekt de AFM bijvoorbeeld de minister voor Financiën om te zorgen voor een centrale registratie van uitstaande studieschulden in een voor hypotheekverstrekkers toegankelijk register, teneinde overkreditering van particulieren met een studieschuld tegen te gaan.¹⁴ De toezichthouder verzoekt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een voorstel te doen tot wijziging van de Pensioenwet waardoor buitenlandse verzekeraars worden aangemerkt als pensioenuitvoerder in de zin van de Pensioenwet en aldus onder (gedrags)toezicht van de AFM komen te staan. De jaarlijkse wetgevingsbrief van de AFM wordt met een beleidsreactie van de minister van Financiën aangeboden aan en besproken in het parlement.¹⁵

Soms interveniëren en functioneren toezichthouders ook zelf – uiteraard op basis van hun wettelijke taken en/of bevoegdheden – als tegenkracht of -macht door juist wel of juist niet te kiezen voor het inzetten van bevoegdheden of toezichtinstrumenten. Zoals de Autoriteit Financiële Markten bijvoorbeeld deed door publiekelijk te waarschuwen voor influencers die risicovol advies geven over

13 AFM, Trendzicht 2022. AFM: Amsterdam 2021. Zie: <https://verslaggeving.afm.nl/trendzicht-2022/trendzicht/>.

14 AFM, AFM Wetgevingsbrief 2021, dd. 3 maart 2021. Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2021/april/wetgevingsbrief>.

15 Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z06676&did=2021D14792.

beleggen in cryptovaluta.¹⁶ Het geven van die adviezen is weliswaar niet verboden, maar de AFM wijst vanuit haar taakopvatting op de risico's die aan dergelijke adviezen kleven. Op een vergelijkbare manier waarschuwde de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) mensen dat passagiers die na twee jaar nog geen geld hebben teruggekregen voor geannuleerde vluchten – o.a. door de coronapandemie – het risico lopen hun claim op restitutie kwijt te raken als zij niet tijdig naar de rechter stappen.¹⁷ De ILT heeft op dit punt geen formeel handhavende taak inzake passagiersrechten, maar kon bijdragen aan de gewenste maatschappelijke uitkomst (compensatie van geannuleerde vluchten) door middel van informatievoorziening aan passagiers.

Om de hiervoor beschreven functies goed uit te kunnen oefenen wijst men vaak op het belang en de erkenning van een eigenstandige positie in de beleidscyclus van toezicht en toezichthouders. Dit hangt nauw samen met de breed gedeelde overtuiging dat goed toezicht **onafhankelijk** gepositioneerd en **onpartijdig** uitgevoerd moet worden. Onafhankelijk in de zin dat toezichthouders niet ondergeschikt zijn aan de organisatie(s) waar zij toezicht op houden en in de zin dat zij de gelegenheid hebben om andere overheidsinstanties, zoals een minister(ie), publiekelijk te bekritisieren en tegen te spreken. En onpartijdig in die zin dat zij geen private, (partij-)politieke of andere externe belangen mee hoeven te wegen in de uitvoering van hun toezicht.

Over hoe in de praktijk de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van toezichthouders het beste geborgd kan of zou moeten zijn, lopen de meningen uiteen. Punt van discussie is vaak in hoeverre, omwille van de 'tegenkracht', de bevoegdheid van een minister om een toezichthouder aan te sturen moet worden beperkt, terwijl diezelfde minister wel eindverantwoordelijk blijft voor het functioneren van het toezicht en die toezichthouder.¹⁸

Om de onpartijdige uitvoering van het toezicht te waarborgen hebben verschillende toezichthouders de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) gekregen. De wettelijke basis daarvoor is de Kaderwet zbo's.¹⁹ Een zelfstandig bestuursorgaan is 'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister' (Artikel 1 Kaderwet zbo's). Op basis van de Kaderwet zbo's worden de bevoegdheden van een minister om direct sturing te geven aan de uitoefening

¹⁶ Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2021/december/verkenning-finfluencers>.

¹⁷ Zie: <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2022/02/18/ilt-waarschuwt-voor-het-vervallen-van-claims-voor-geannuleerde-vluchten>.

¹⁸ Inspectieraad 2020a en 2020b; BZK 2021; AEF 2020 & 2021.

¹⁹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. wetten.nl - Regeling - Kaderwet zelfstandige bestuursorganen - BWBR0020495 (overheid.nl).