



Rob Velders & Meindert Brunia
Begrippenkader rijksinspecties



Orderingskader

Toezicht/Handhaving



Begrippenkader rijksinspecties

Rob Velders & Meindert Brunia

Inspectieraad 2013

Dit is een uitgave van de Inspectieraad. Meer informatie over deze en andere uitgaven is te verkrijgen bij:

Bureau Inspectieraad
Wilhelmina van Pruisenweg 52-78
2595 AN Den Haag
www.inspectieloket.nl
info@inspectieraad.nl

© Inspectieraad, Den Haag, 2013

Bureauredactie:

Emily Palmer, *Taalzeker Taaltrainingen en vertalingen*, Utrecht, www.taalzeker.nl

Illustratie en grafisch ontwerp:

Elise Eekhout, *Ontwerpstudio 2 MAAL EE*, IJsselstein, www.zmaalee.nl

ISBN 978 94 622 8298 8

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

<i>Voorwoord</i>	6
<i>Inleiding</i>	8
<i>Leeswijzer</i>	11
Toezicht/Handhaving	19
 <i>Toezicht</i>	20
<i>Handhaving</i>	22
Dimensie 1 <i>Doel</i>	25
 <i>Naleving</i>	26
<i>Nalevingstoezicht</i>	29
<i>Kwaliteitstoezicht</i>	31
<i>Uitvoeringstoezicht</i>	33
<i>Markttoezicht</i>	35

Dimensie 2



Positionering

<i>Toezichhoudende instantie</i>	40
<i>Toezichhouder</i>	41
<i>Rijksinspecties</i>	43
<i>Andere toezichthouders</i>	46
<i>Privaat toezicht</i>	49
<i>Object van toezicht</i>	54
<i>Een-op-eentoezicht</i>	55
<i>Eerste- en tweedelijntoezicht</i>	57
<i>Domein</i>	59
<i>Ketentoezicht</i>	61
<i>Stelseltoezicht</i>	63
<i>Intern toezicht</i>	66
<i>Interbestuurlijk toezicht</i>	68



Dimensie 3



Informatieverzameling

<i>Monitoring</i>	72
<i>Systeemtoezicht</i>	74
<i>Opsporing</i>	76
<i>Effectmeting</i>	78

Dimensie 4



Afweging

<i>Risicoanalyse</i>	82
<i>Toezichtarrangement</i>	85
<i>Oordeelsvorming</i>	87

Dimensie 5



Gedragbeïnvloeding

<i>Dienstverlening</i>	91
<i>Nalevingscommunicatie</i>	93
<i>Horizontaal toezicht</i>	95
<i>Preventief toezicht</i>	98

Repressief toezicht	100
Straf- en bestuursrechtelijke sanctionering	102

Dimensie 6



Randvoorwaarden	106
Principes van goed toezicht	107
a. Selectief	107
b. Slagvaardig	108
c. Samenwerkend	108
d. Onafhankelijk	108
e. Transparant	109
f. Professioneel	109
(Reductie van) toezichtlasten	110
Totstandkoming van het begrippenkader	113

Pictogrammen

 Toelichting

 Gebruik

 Lees ook

Voorwoord

Het verhaal over de Toren van Babel wil dat er lang geleden maar één taal gesproken werd. Maar toen de mens met behulp van die taal een toren bouwde die tot aan de hemel reikte, werd daar een stokje voor gestoken. Verschillende talen leidden daarna tot ‘Babylonische spraakverwarring’.

Gedeeltelijk spreken de rijksinspecties ook elk een andere (vak)taal. Dat is logisch omdat wij in verschillende sectoren werken, uit verschillende toezichttradities komen en onder verschillende wetten ons werk doen.

Elkaar kunnen begrijpen is echter wel van belang – het is zelfs een voorwaarde voor de intensievere samenwerking die de inspecties beogen. En hoe meer je samenwerkt, hoe belangrijker het is om dezelfde definities van begrippen te hanteren.

Ik ben er dan ook trots op dat we als rijksinspecties nu een ‘woordenboek’ hebben met de belangrijkste begrippen die wij in ons vak gebruiken. Ik zie het als een belangrijke stap in het proces van samenwerking en in de ontwikkeling van ons vak als toezichhouder. Daarnaast is dit boekje van belang voor de communicatie met de buitenwereld – de samenleving, politiek, onder toezicht gestelden – en voor onze opleidingen.

In het proces dat we als inspecties hebben doorlopen, werden we het over de meeste begrippen eens. Natuurlijk zijn we ook op verschillen gestuit. Lastig waren ‘toezicht’ en ‘handhaving’. We hebben een korte studie verricht naar de ontwikkeling van deze woorden en die met elkaar besproken. Rond deze begrippen zijn verschillende tradities gegroeid. Inspecties gebruiken deze termen soms smal en dan weer breed. Dit begrippenkader maakt hier geen keuze in, maar stimuleert het gesprek.

Dit begrippenkader is niet voor de eeuwigheid geschreven, maar het is wel een gemeenschappelijk fundament waarop wij onze samenwerking en onze professionaliteit de komende jaren willen vestigen. Het is het product van interviews, overleggen tussen de inspecties en literatuurstudie.

We gaan als Inspectieraad ook graag in gesprek met u over dit begrippenkader. Niet om tot in de hemel te reiken maar wel om, met beide benen op de grond, gewoon gezamenlijk ons prachtige toezichtvak uit te oefenen.

Jan van den Bos

Voorzitter Inspectieraad

Inleiding

Voor u ligt het begrippenkader van de gezamenlijke rijksinspecties. Dit inleidende hoofdstuk geeft aan waarvoor het begrippenkader is bedoeld en hoe het is opgebouwd.

Waarom een begrippenkader?

Toezicht en handhaving zijn sinds de jaren negentig van de vorige eeuw volop in beweging. Er vinden fusies plaats, er worden nieuwe organisaties opgericht. Het vakgebied ontwikkelt zich, mede onder druk van de publieke opinie, in rap tempo. In Nederland zijn allerlei overheidstoezichthouders actief, op allerlei niveaus en op allerlei terreinen. De toezichtterreinen vertonen overlap. Zo kunnen horecabedrijven gecontroleerd worden door onder andere de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (roken, drank, hygiëne), de Inspectie SZW (arbeidsomstandigheden en illegaliteit), de gemeente

(bouw, milieu en APV), de Belastingdienst en de Kansspelautoriteit (vóór 1 januari 2014: Verispect) (gokkasten). Dit alles vergt gezamenlijk optrekken. De rijksinspecties werken daarom al enige tijd samen onder het motto “als waren wij één rijksinspectie”.

De meeste inspecties hebben een lange staat van dienst, waardoor een eigen terminologie is gegroeid en ontwikkeld. Deze eigen terminologie bemoeilijkt het samenwerken en kan leiden tot misverstanden en zelfs tot irritatie en onbegrip. De onderlinge samenwerking is dus gebaat bij een gezamenlijk begrippenkader.

In dit begrippenkader worden belangrijke begrippen gedefinieerd en uitgelegd. Ook wordt er inzicht geboden in de wijze waarop ze door de rijksinspecties in de praktijk gebruikt worden. Daarbij worden ze gepresenteerd in een ordeningskader waaruit de samenhang tussen de (groepen van) begrippen blijkt. Het begrippenkader biedt dus zowel inzicht als overzicht.

Bij de totstandkoming van het begrippenkader is gebleken dat het definiëren en beschrijven van sommige begrippen ook een aantal onderliggende principes blootlegt die te maken hebben met de identiteit van inspecties. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de vraag of ‘toezicht’ de overkoepelende term is of juist ‘handhaving’; zijn inspecties in de eerste plaats toezichthouders of handhavers? Hierover is gediscussieerd, er hebben interviews plaatsgevonden en er is literatuuronderzoek naar gedaan. De uitkomsten hiervan zijn in dit begrippenkader verwerkt en geven dus ook inzicht in die onderliggende principes. Het begrippenkader doet geen uitspraak ten faveure van ofwel toezicht ofwel handhaving. Er is gekozen voor een en-enbenadering. In het ordeningskader staan toezicht en handhaving beide centraal.

Het begrippenkader is bedoeld voor de rijksinspecties zelf. Het kan gebruikt worden bij samenwerking en bij het opstellen van officiële inspectiedocumenten. Dat neemt niet weg dat het begrippenkader ook gebruiksnut kan hebben voor overige toezichthouders en andere geïnteresseerden.

Leeswijzer

Het begrippenkader bevat 33 begrippen. De pagina's over de begrippen hebben een vaste opbouw. Bovenaan is het begrip zelf weergegeven en daarna volgt, in een kader, de gekozen beschrijving. Vervolgens wordt onder het kopje 'Toelichting' nadere informatie gegeven. Dit onderdeel verduidelijkt de beschrijving of geeft de oorsprong ervan. Waar mogelijk is de vindplaats door middel van een voetnoot weergegeven. Soms bevat het ook alternatieve beschrijvingen. Daarna volgt een kopje 'Gebruik'. Hier wordt aangegeven hoe de inspecties het begrip gebruiken. Als het gebruik uiteenloopt is ook dat hier vermeld. Ten slotte bevatten de meeste pagina's een kopje 'Lees ook'. Voor de geïnteresseerde lezer wordt hier verwezen naar documenten of websites die meer informatie over het begrip bevatten.

Zoals hiervoor al is gesteld: toezicht en handhaving zijn volop in ontwikkeling. Trends komen op en verdwijnen weer, en dat geldt ook voor de bijbehorende begrippen. Een begrippenkader is dus altijd een momentopname en moet openstaan voor noodzakelijke vernieuwing. Het begrippenkader vergt dus onderhoud.

Ordering van de begrippen

Wie een begrippenkader wil maken, ontkomt er niet aan om bij de presentatie van de begrippen een bepaalde ordening te kiezen. Op de begrippen in toezicht is geen natuurwet van toepassing die deze als vanzelf schikt. Ordening van begrippen kan dus op allerlei manieren, afhankelijk van de invalshoek die men kiest. Daarmee is deze dus per definitie arbitrair en vatbaar voor kritiek.

De ordening die hier is gekozen, gaat uit van de volgende dimensies: wat (doel), wie (positionering van toezichthouders en objecten), hoe (informatieverzameling, afweging en gedragsbeïnvloeding) en onder welke voorwaarden.

Dimensie 1: Doel



Wat zijn de motieven voor toezicht? Toezicht en handhaving zijn geen doelen op zich, maar middelen om iets te bereiken. Daartoe hebben inspecties kennis georganiseerd en bevoegdheden toebedeeld gekregen. Doelen van toezichthouders kunnen gericht zijn op output (geconstateerde overtredingen of opgelegde boetes), *outcome* (betere naleving of kwaliteit) en *final outcome* (bijvoorbeeld meer veiligheid of betere volksgezondheid). Dit begrippenkader beschrijft de doelen op het niveau van *outcome* (die vervolgens moeten leiden tot hogere doelen zoals veiligheid of gezondheid) en beschrijft het bijbehorende toezicht:

- Naleving van normen (nalevingstoezicht)
- Goede kwaliteit, gericht op een handeling of taak (kwaliteitstoezicht)

- Goede uitvoering gericht op het functioneren van organisaties met een publieke taak (uitvoeringstoezicht)
- Goede marktwerking (markttoezicht)

Dimensie 2: Positionering



Wie houden toezicht en waarop houden zij toezicht? Toezicht-houdende instanties zijn organisaties die (bij of krachtens wettelijk voorschrift) belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van (wettelijke) voorschriften. Dit soort toezicht wordt meestal uitgevoerd door een onderdeel van de overheid, maar kan ook buiten de overheid zijn georganiseerd. Daarnaast is er nog toezicht dat juridisch gesproken niet georganiseerd is door de overheid. Begrippen die onder deze dimensie vallen, zijn:

- Toezichthouder
- Rijksinspecties
- Andere toezichthouders
- Private toezichthouders (privaat toezicht)



Het tweede aspect van positionering gaat over de objecten van toezicht. Toezicht kan zich richten op:

- Bedrijf of instelling (een-op-eentoezicht en eerstelijnstoezicht)
- Domein
- Keten (ketentoezicht)
- Stelsel (stelseltoezicht)
- Eigen bedrijf of instelling (intern toezicht)
- Organen met een publieke taak (interbestuurlijk en tweedelijns-toezicht)

Dimensie 3: Informatieverzameling



Voor toezicht en handhaving is informatie nodig om een oordeel te kunnen uitspreken. Er zijn diverse wijzen waarop inspecties informatie verzamelen. De begrippen die binnen deze dimensie vallen, zijn:

- Monitoring
- Systeemtoezicht
- Opsporing
- Effectmeting

Dimensie 4: Afweging



Afweging van ‘wat we gaan doen’ vindt zowel plaats in de fase van de planvorming als in de fase van de uitvoering. Na het verzamelen van de informatie wordt deze beoordeeld op basis waarvan al dan niet besloten wordt tot interveniëren en op welke wijze dat het beste kan. Bij het afwegen spreken we over:

- Risicoanalyse
- Toezichtarrangement
- Oordeelsvorming

Dimensie 5: Gedragsbeïnvloeding



Toezichthouders proberen het gedrag van de onder toezicht staanden, waar nodig, te beïnvloeden. Daartoe hebben zij bevoegdheden die deels zacht en deels hard zijn en hanteren zij instrumenten die ingezet worden conform de handhavingsspiramide van Braithwaite: zacht waar het kan en hard waar het moet. De begrippen die binnen deze dimensie zijn gepositioneerd, zijn:

- Dienstverlening
- Nalevingscommunicatie
- Horizontalisering (horizontaal toezicht)
- Preventie (preventief toezicht)
- Repressie (repressief toezicht)
- Straf- en bestuursrechtelijke sanctionering

Dimensie 6: Randvoorwaarden



Toezicht en handhaving zijn belangrijk voor het bewaken van maatschappelijke waarden, maar kunnen ingrijpend zijn voor de onder toezicht staanden. Ook de maatschappij stelt eisen aan toezicht. In de Kaderstellende Visies op Toezicht is geformuleerd wat de principes van goed toezicht zijn. Daarmee zijn er eisen geformuleerd waaraan goed toezicht moet voldoen. Deze dimensie kiest de invalshoek van de geformuleerde eisen. De begrippen die binnen deze dimensie zijn gepositioneerd, zijn:

- Principes van goed toezicht
- (Reductie van) toezichtlasten

Voor een goed begrip en gebruik van het begrippenkader is het van belang dat de lezer zich steeds realiseert wat de achterliggende dimensie is. Dat is zichtbaar gemaakt middels een ordeningskader, waarin de begrippen visueel zijn weergegeven. Met lijnen en kleuren is er samenhang in aangebracht. Deze samenhang wordt visueel ondersteund door elke bladzijde te voorzien van een corresponderende steunkleur die verwijst naar het ordeningskader. De symbolen zorgen voor extra duidelijkheid. Het ordeningskader is op een uitklapbare kaart gezet. Vergelijk het met een landkaart met een rode stip: “U bevindt zich hier.”



Toezicht/ Handhaving



Toezicht

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 interveniëren.



Toelichting

Bovenstaande definitie komt voor in de achtereenvolgende Kaderstellende Visies op Toezicht. Deze definitie is overgenomen van de Algemene Rekenkamer. Toezicht wordt in deze definitie beschouwd als een uitvoerend proces waarin verschillende activiteiten plaatshebben: informatie verzamelen, beoordelen en eventueel interveniëren. Deze instrumentele definitie is van toepassing op alle soorten toezicht.

Toezicht houden is een van de methoden om naleving te bevorderen en/of de kwaliteit te verhogen. De veronderstelling is dat de wetenschap dat er toezicht wordt gehouden, stimulerend werkt op de spontane naleving, vooral bij burgers en bedrijven die de baten en lasten van naleven tegen elkaar afwegen.



Gebruik

Alle inspecties en alle andere toezichthouders houden toezicht. Het is de essentie van hun werk. De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord hand-

having. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een inspecteur: het verzamelen van informatie middels bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek, het beoordelen van de verzamelde informatie en het al dan niet op basis daarvan handhavend optreden.



Lees ook

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De Kaderstellende Visie op Toezicht*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Minder last, meer effect; Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*.
- Brunia, M. en R. Velders (2013). *Toezicht: een korte schets van historie en literatuur*. Paper gemaakt in opdracht van de Inspectieraad.



Handhaving

Handhaving is het ‘doen naleven’ en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.



Toelichting

Handhaving is een verzamelnaam voor activiteiten die zijn gericht op het bewerkstelligen van een goede naleving of een goede kwaliteit. De activiteiten lopen uiteen van het verlenen van nalevingshulp tot het sanctioneren. De keuze van de activiteit is afhankelijk van de (veronderstelde) oorzaak van de niet-naleving of de tekortschietende kwaliteit en van het effect dat van de activiteit wordt verwacht. De interventies die de toezichthouder ter beschikking staan, worden vaak weergegeven in de handhavingspiramide en geclusterd in handhavingsmethoden. Onder handhaven vallen de activiteiten nalevingscommunicatie, dienstverlening, toezicht en opsporing (als meest vergaande vorm van interveniëren). Deze begrippen worden elders in dit kader besproken.



Gebruik

Handhaven is de essentie van het werk van alle rijksinspecties. Vaak is daarbij het motto “zacht waar het kan, hard waar het moet” of een variant daarop. Handhaven wordt overigens ook vaak gezien als de interventie die een toezichthouder pleegt, in het bijzonder het ‘dwingende’ deel van een interventie, zoals het dreigen met dan wel

het opleggen van bijvoorbeeld boetes, bestuursdwang of stillegging.
Zie ook [straf- en bestuursrechtelijke sanctionering \(pagina 102\)](#).



Lees ook

- Meerjarenplan ILT 2012-2016.
- Brunia, M. en R. Velders (2013). *Handhaving: een korte schets van historie en literatuur*. Paper gemaakt in opdracht van de Inspectieraad.



Dimensie 1: Doel



Naleving

Naleving is het voldoen aan gestelde normen of kwaliteitseisen.



Toelichting

Naleving is het gedrag dat actoren vertonen om vastgesteld beleid en wet- en regelgeving (conform de doelstellingen van het beleid) uit te voeren.¹ Het gewenste ‘gedrag’ wordt neergelegd in de vorm van normen, vastgesteld in wet- of regelgeving. Dit kunnen ‘harde’ normen zijn zoals een maximumsnelheid, of ‘zachte’ normen, zoals de kwaliteitseis “De huisarts bouwt een effectieve behandelrelatie met patiënten op”.

Het werk van toezichthouders is gericht op regelnaleving in de veronderstelling dat het naleven van de norm bijdraagt aan een maatschappelijk gewenst effect. Het is niet mogelijk om nog beter gedrag af te dwingen, wel om het te bevorderen. Een voorbeeld van dit laatste is dat scholen sinds 2012 het predicaat ‘excellente school’ kunnen krijgen.

Het nalevingsniveau wordt meestal uitgedrukt als het percentage onder toezicht staanden in een bepaalde doelgroep dat een regel (of een regelcomplex) naleeft. Er zijn twee niveaus van belang: het feitelijke nalevingsniveau en het niveau dat wordt nagestreefd, dat wil zeggen het gewenste of normatieve nalevingsniveau. Het vaststellen

¹ Sparrow, M.K. (1998). *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings.

van het gewenste nalevingsniveau helpt de inspecties bij het bepalen welke inspanning zij moeten leveren om een bepaald geformuleerd nalevingsdoel te bereiken en om te meten hoe effectief hun inspanning is geweest.



Gebruik

Bij naleving gaat het om gedrag van burgers of organisaties. Het is voor inspecties dus belangrijk om te weten waardoor dit gedrag wordt bepaald en hoe zij dit gedrag kunnen beïnvloeden. De ‘Tafel van elf’ is een instrument, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Justitie, waarmee een analyse van het gedrag van de actoren gemaakt kan worden. Het model bestaat uit een opsomming van elf factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Het geeft de beleidsmaker, regelgever en/of handhavingsregisseur inzicht in de mogelijke oorzaken van niet-naleven (*non-compliance*) en in de sterke en zwakke kanten van de beschikbare instrumenten. Andere modellen voor nalevingsanalyse zijn het ISMA-model² en het Triade-model³.

Verschillende rijksinspecties participeren in het interdepartementale project ‘Handhaven en gedrag’, waarin wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt naar de factoren die nalevingsgedrag beïnvloeden.

² ISMA staat voor ‘Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheid, Afschrikking’. Pligt *et al.* (2007) en Huisman en Beukelman (2007) bieden een goed overzicht van de literatuur.

³ Een algemeen gedragsmodel dat stelt alle soorten gedrag te kunnen beschrijven, verklaren en voorspellen aan de hand van drie variabelen: gelegenheid, capaciteit en motivatie. Poiesz, T.B.C. (1999). *Gedragsmanagement. Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Immerc bv.



Lees ook

- Tafel van elf: www.it11.nl.
- Stokkom, B. van (2005). *Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, deelrapport bij *Handhaven, eerst kiezen, dan doen*. Den Haag: ERH.
- Ministerie van Justitie (2005). *Laveren tussen Scylla en Charybdis, over de toekomst van handhaving*. Den Haag: ERH.
- [Programma Handhaving en gedrag](#).



Nalevingstoezicht

Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving.



Toelichting

Nalevingstoezicht is een van de soorten toezicht die in de Kaderstellende Visie op Toezicht worden onderscheiden. Naarmate wet- en regelgeving meer wordt ingezet om maatschappelijk gewenste doelen te bereiken, neemt het nalevingstoezicht toe.

In de regel is nalevingstoezicht opgedragen aan het bevoegd gezag dat ook belast is met de uitvoering van die wettelijke voorschriften. Zo is het vergunningverlenend bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders op lokaal niveau of het college van gedeputeerde staten op provinciaal niveau) dikwijls ook het orgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften.⁴



Gebruik

Toezichthouders die met name aan nalevingstoezicht doen, zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Douane en het Agentschap Telecom. Maar ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de

⁴ Bestuurlijke werkgroep Alders (2005). *Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden*.

Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie van het Onderwijs worden in toenemende mate belast met het toezicht op de naleving van specifieke regels met bepaalde normen die binnen hun werkterrein van toepassing zijn.



Kwaliteitstoezicht

Kwaliteitstoezicht is het toezicht op zelfstandige organisaties met een publieke taak, gericht op het voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen.



Toelichting

Kwaliteitstoezicht richt zich op groepen zelfstandige organisaties met een publieke taak, zoals scholen, ziekenhuizen en politiekorpsen. Deze organisaties voeren een taak uit met een zodanig publiek belang (goed onderwijs, goede zorg, veiligheid) dat de wetgever daarvoor specifieke kwaliteitseisen heeft vastgelegd. Centraal in dit toezicht staat dus een wettelijke kwaliteitsnorm waaraan alle bedrijven en instellingen individueel moeten voldoen.⁵

Oorspronkelijk werd kwaliteitstoezicht gerekend tot het uitvoeringstoezicht. De afgelopen jaren hebben de rijksinspecties aangebonden op een onderscheid. Ook in dit begrippenkader wordt onderscheid gemaakt tussen uitvoeringstoezicht en kwaliteitstoezicht. Bij uitvoeringstoezicht gaat het om het gehele functioneren van de individuele zelfstandige organisatie, bij kwaliteitstoezicht alleen om de kwaliteit van een handeling of zaak.

⁵ Deze definitie is overgenomen uit het ambtelijke document *Kaderstellende Visie op Toezicht en Beleid; een tussenstand* (2012).



Gebruik

De Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie van het Onderwijs houden met name kwaliteitstoezicht. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit kent een aantal specifieke taken die zich richten op de gezondheidsbescherming van mens, dier en plant.



Lees ook

Soorten onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie.



Uitvoeringstoezicht

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties.



Toelichting

Uitvoeringstoezicht is een van de soorten toezicht die in de Kaderstellende Visie op Toezicht worden onderscheiden: “Het kabinet kan de uitvoering van publieke taken aan zelfstandige organisaties toevertrouwen. Het kabinet maakt met deze organisaties afspraken over de uitvoering van taken. De overheid houdt vervolgens toezicht op het functioneren. Er zijn veel soorten zelfstandige organisaties. Zij verschillen in vorm, omvang en het soort taak dat zij uitvoeren.” Het uitvoeringstoezicht op een zelfstandige organisatie betreft alle aspecten van het functioneren van die organisatie.

Oorspronkelijk werd ook kwaliteitstoezicht gerekend tot het uitvoeringstoezicht. De afgelopen jaren hebben de rijksinspecties aangedrongen op een onderscheid. Ook in dit begrippenkader wordt onderscheid gemaakt tussen uitvoeringstoezicht en kwaliteitstoezicht. Bij kwaliteitstoezicht gaat het om het voldoen aan kwaliteitseisen die hun oorsprong vinden in een wettelijke norm, terwijl het bij uitvoeringstoezicht gaat om het gehele functioneren van de organisatie.

Overheidsorganisaties moeten bovendien de wetten en regels naleven die op hen van toepassing zijn, net als elke andere organisatie. Het toezicht op deze naleving is gewoon nalevingstoezicht.



Gebruik

Het is lastig om de verschillende soorten toezicht te onderscheiden, zeker als de onder toezicht staande een overheidsinstelling is. Drie voorbeelden om de soorten toezicht te verduidelijken:

- De Inspectie SZW houdt toezicht op het functioneren van het UWV (uitvoeringstoezicht).
- De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt toezicht op de kwaliteit van de medische zorg in ziekenhuizen (kwaliteitstoezicht).
- De Erfgoedinspectie houdt toezicht op het behoud en beheer van de rijkscollectie (nalevingstoezicht op verzelfstandigde rijksmusea).



Lees ook

- Rapportage van de Commissie Holtslag (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Minder last, meer effect; Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*.



Marktoezicht

Marktoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving dat specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen.



Toelichting

Marktoezicht gericht op marktwerking zorgt voor concurrentie, en concurrentie prikkelt bedrijven om te innoveren, om geen schaarse middelen te verspillen bij de productie van goederen en diensten, en om datgene te bieden waaraan de consumenten behoefte hebben. Concurrentie is dan ook een middel om te komen tot economische groei en welvaart. Eerlijke concurrentieverhoudingen, toegang tot markten en bescherming van consumenten zorgen voor bedrijvigheid, omdat bedrijven op een gelijk speelveld met elkaar kunnen concurreren en consumenten ervan opaan kunnen dat ze waar krijgen voor hun geld.

Goed werkende markten ontstaan niet vanzelf en blijven niet automatisch in stand. De voorwaarden voor een gezonde concurrentie moeten gecreëerd en bewaakt worden. Daarvoor is een marktmeester nodig die toezicht houdt. Stevig marktoezicht kent drie pijlers, die sterk onderling samenhangen. De eerste pijler is het generieke mededingingstoezicht. De tweede pijler is het sectorspecifieke toezicht, waarvoor we onder andere de OPTA hadden. De derde pijler is de consumentenbescherming tegen ‘machtige’ marktspelers.

Marktpartijen (ondernemers en consumenten) worden nadrukkelijk aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.⁶ Dit impliceert vrij open normen voor het gedrag van individuele bedrijven ten opzichte van elkaar. Markttoezicht wordt daarom ook wel gedrags-toezicht genoemd.⁷

Het Markttoezichthoudersberaad⁸ noemt de volgende kenmerken van markttoezicht:

- De economische regulering waarop markttoezichthouders toezicht houden, bevat veelal open normen. Deze open normen worden in de regulering van markten opgenomen om de complexiteit en de diversiteit van de verschillende markten zo veel mogelijk te accommoderen en de ontwikkeling van markten niet te belemmeren.
- Het markttoezicht, inclusief het handhavend optreden van de toezichthouder, kan een relatief grote impact op de economie en de samenleving hebben.
- De uitoefening van het markttoezicht geschiedt in de regel onafhankelijk van de politiek.⁹ De markttoezichthouders staan meestal op afstand van het departement.

De term markttoezicht wordt overigens ook gebruikt voor alle activiteiten en maatregelen van toezichthouders gericht op het laten voldoen van producten aan gestelde (Europese) normen (*market surveillance*). Het betreft het toezicht op producten die op de

⁶ [Visie op markttoezicht](#) (bijlage bij Kamerstuk 2003-2004, 29200 XIII, nr. 50).

⁷ Aldus het ambtelijke document *Kaderstellende Visie op Toezicht en Beleid; een tussenstand* (2012).

⁸ Het Markttoezichthoudersberaad (MTB) is het samenwerkingsverband van toezichthouders die zich (mede) richten op het functioneren van markten en het gedrag van marktspelers. Deelnemers zijn: AFM, CBP, ACM, DNB en NZa.

⁹ *Effectief Markttoezicht*, inbreng van het Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de *Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOTIII)*, 5 september 2011.

Nederlandse markt worden gebracht waarbij vooraf een soort typekeuring door de toezichthouders plaatsvindt gericht op de vraag of aan de gestelde eisen wordt voldaan. Deze tweede definitie van markttoezicht wordt in dit begrippenkader niet verder uitgewerkt en is ook niet terug te vinden in het ordeningskader.

Markttoezicht als vertaling van market surveillance wordt vooral toegepast door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het Agentschap Telecom en Verispect.



Gebruik

Toezicht op markten is onder andere van toepassing in de telecom-sector, de zorgsector en de financiële sector. Nederlandse markttoezichthouders zijn de Autoriteit Consument & Markt (ACM)¹⁰, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Overigens wil dat niet zeggen dat deze toezichthouders zich uitsluitend met markttoezicht bezighouden. Bepaalde aspecten van hun activiteiten kan men ook definiëren als nalevingstoezicht of kwaliteitstoezicht.

¹⁰ De ACM is in april 2013 ontstaan uit de samenvoeging van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Consumentenautoriteit.



Lees ook

- Notitie van het Markttoezichthoudersberaad (2012). *Effectief Markttoezicht*.
- *Visie op markttoezicht* (2004) (bijlage bij Kamerstuk 2003-2004, 29200 XIII, nr. 50).
- www.markttoezicht.nl, een forum met nieuws en opinies over markttoezicht(houders).
- www.acm.nl.



Dimensie 2: Positionering

Toezichhoudende instantie



Toezichthouder

Een toezichthouder is volgens de Algemene wet bestuursrecht een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast is met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art.5.2).



Toelichting

De termen toezichthouder en handhaver worden veel door elkaar gebruikt en zijn min of meer synoniem. Een inspecteur is een werknemer van een inspectie belast met toezicht. Zowel een toezichthouder, een handhaver als een inspecteur beschikt over bevoegdheden op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien kan hij of zij¹¹ ook buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) zijn.

Vide is de beroepsvereniging voor toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren. Beboa is de beroepsvereniging voor buitengewoon opsporingsambtenaren en de BOPV is de brancheorganisatie voor publieke veiligheid.



Gebruik

De term toezichthouder wordt ook gebruikt als naam voor de organisatie die toezicht houdt. In dit begrippenkader wordt hiervoor de term 'toezichthoudende instantie' gebruikt.

¹¹ Waar in dit begrippenkader over 'hij' wordt gesproken, wordt steeds 'hij of zij' bedoeld.



Lees ook

- Awb hoofdstuk 5.
- Dienst Justis: Buitengewoon Opsporingsambtenaar.
- Vide: www.videnet.nl.
- Beboa: www.beboa.nl.
- BOPV: www.bopv.nl.



Rijksinspecties

De rijksinspecties – ook wel rijksinspectiediensten – zijn de toezichthoudende organisaties die direct onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen en die zich hebben verenigd in de Inspectieraad.



Toelichting

De Inspectieraad is het verband voor samenwerking tussen de rijksinspectiediensten. In de Inspectieraad werken de volgende rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht vanuit het Rijk: de Erfgoedinspectie, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie SZW, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie voor de Gezondheidszorg, het Agentschap Telecom, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het Staatstoezicht op de Mijnen. De Belastingdienst is geen rijksinspectie maar is via de Douane wel agendalid van de Inspectieraad en neemt deel aan veel gezamenlijke programma's. De markttoezichthouders AFM, DNB, ACM en NZa zijn geen rijksinspecties. Ze zijn echter niet structureel verbonden met de Inspectieraad.

Elke rijksinspectie heeft een uniek takenpakket. Dat bestaat allereerst uit toezichttaken. De soorten toezicht (nalevingstoezicht, kwaliteitstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht) komen voor in uiteenlopende combinaties. Daarnaast zijn verschillende rijksinspecties belast met opsporingstaken en/of uitvoeringstaken zoals vergunningverlening of dienstverlening. Ten slotte

hebben sommige rijksinspecties ook een beleidstaak zoals beleidsadvisering of beleidssignalering.

De zogenaamde markttoezichthouders worden niet begrepen onder de rijksinspecties. De leden van het Markttoezichthoudersberaad zijn allemaal zelfstandige bestuursorganen (zbo's).



Gebruik

De Inspectieraad is het verband voor samenwerking tussen de rijksinspectiediensten. In de Inspectieraad werken de rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht vanuit het Rijk. De Inspectieraad vergadert gemiddeld één maal per twee maanden.

De Inspectieraad bevordert dat de rijksinspecties het toezicht uitvoeren volgens de principes van goed toezicht, zoals geformuleerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht. De Inspectieraad is tevens opdrachtnemer en uitvoerder van besluiten van het kabinet met betrekking tot de coördinatie van en samenwerking in het toezicht door de rijksinspectiediensten en wordt ondersteund door een Bureau Inspectieraad¹².

De Inspectieraad heeft een samenwerkingsovereenkomst¹³ ondertekend. Deze overeenkomst heeft een looptijd tot eind 2014.

Er is een Bureau Inspectieraad (circa 5 fte) dat de Inspectieraad ondersteunt en de regie voert over de uitvoering van het werkprogramma en over de samenhang van de projecten.

¹² www.inspectieloket.nl.

¹³ www.inspectieloket.nl/Images/Samenwerkingsovereenkomst.



Lees ook

- Inspectieraad: Meerjarenprogramma samenwerkende rijksinspecties 2011-2014.
- www.inspectieloket.nl.



Andere toezichthouders

De andere toezichthouders dan rijksinspecties zijn alle organisaties die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften.



Toelichting

Buiten de rijksinspecties zijn er nog vele organisaties, zowel binnen als buiten de overheid, die formeel belast zijn met een toezichthoudende taak: de publieke toezichthouders. Het kan hier dan gaan om:

- rijksdiensten zoals de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee of de politie;
- andere overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen;
- zelfstandige bestuursorganen zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM);
- uitvoeringsorganisaties zoals Verispect.

Voor de onder toezicht staanden maakt het juridisch gezien weinig uit door welke van deze organisaties er toezicht op hen wordt gehouden. Bij de uitvoering van hun taak zijn voor deze toezichthouders, net als voor rijksinspecties, de Algemene wet bestuursrecht en eventuele specifieke wetgeving van toepassing.

Andere toezichthouders zijn onder andere:

- Gemeenten
- Provincies
- Waterschappen
- Veiligheidsregio's (brandweer)

- Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD)
- Gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD)
- Politie
- Belastingdienst (waaronder FIOD/ECD en Douane)
- Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT)
- Koninklijke Marechaussee
- Buma/Stemra
- Sena (uitvoerend artiesten)
- VIDEMA (vertoningsrechten video)
- Skal/CPE (toezicht biologische producten)
- Autoriteit Consument & Markt (ACM, waarin per 1-4-2013 OPTA, NMa en Consumentenautoriteit zijn opgegaan)
- De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)
- Rijkswaterstaat (RWS)
- Dienst Wegverkeer (RDW)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- Bureau Financieel Toezicht (BFT)
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)
- Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO)
- College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)
- College Sanering Zorginstellingen
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
- College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)
- Commissariaat voor de Media
- Commissie Gelijke Behandeling (CGB)
- Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)
- Stichting Kwaliteitscentrum Examinering (KCE)
- Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)

- Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK)
- Landelijke Inspectie Dierenbescherming (LID)
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)
- Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG)
- Kansspelautoriteit (Ksa)
- Verispect
- College van Toezicht collectieve beheersorganisaties Auteurs- en naburige rechten (CvTA)
- Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT)
- Airport Authority Schiphol (samenwerkingsverband van toezicht-houders op Schiphol)
- Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA/Euratom)
- (Zee)havenmeesters



Lees ook

- [Zbo-register](#).
- SIRA Consulting, in opdracht van de VNG (2013). *Inventarisatie gestapeld toezicht; Onderzoek naar gestapeld toezicht op Nederlandse bedrijven en instellingen, en de mogelijkheden voor het beperken hiervan.*



Privaat toezicht

Privaat toezicht is het toezicht dat wordt uitgeoefend door private partijen zonder (actieve) bemoeienis of directe verantwoordelijkheid door de overheid.



Toelichting

In dit begrippenkader wordt uitgegaan van toezicht dat is voorbehouden aan de overheid¹⁴. Bij privaat toezicht daarentegen zijn alle onderdelen van een toezichtstelsel privaat georganiseerd: er is sprake van private normstelling, van private informatieverzameling, van private oordeelsvorming en soms zelfs van private interventies. Er is als het ware een ‘private autoriteit’ door of namens wie het private toezicht plaatsvindt. Vaak is een dergelijke autoriteit een economische partij, bijvoorbeeld een brancheorganisatie die kwaliteitseisen stelt of een beroepsorganisatie die een stelsel van tuchtrecht in het leven roept. Maar een autoriteit kan ook een bepaald territorium betreffen waarbinnen regels worden gesteld, zoals een bedrijventerrein of een haven terrein. Ook kan het gaan om verenigingen met eigen gedragsregels en ordehandhavers. In alle gevallen nemen maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van regels. Men noemt dit ook wel zelfregulering. Voor dit soort toezicht is meestal geen sprake van een toegekende wettelijke bevoegdheid.

¹⁴ Organisaties die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften.

Veel belangenorganisaties oefenen op de een of andere wijze maatschappelijke controle uit. Voorbeelden daarvan zijn de Consumentenbond en Greenpeace. Deze vorm van controle kan men scharen onder privaat toezicht. Ook het publiceren van ranglijsten, zoals de Ziekenhuis Top 100 van het Algemeen Dagblad, kan gerekend worden tot privaat toezicht, ook al zijn in dit geval de onderliggende data afkomstig van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De Michelinijdsen met de bekende sterrentoekenning aan restaurants en zelfs internetfora met beoordelingen over bijvoorbeeld producten, zoals www.kieskeurig.nl, kunnen ertoe gerekend worden. Deze 'toezichthouders' hebben geen wettelijke status, geen bevoegdheden noch de beschikking over formele dwangmiddelen. Toch kan dit 'toezicht' grote impact hebben, soms zelfs groter dan het toezicht door formele toezichthouders.

Private partijen kunnen ook belast zijn met het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. Zo is Verispect (een bv en onderdeel van TNO) belast met het toezicht op de Metrologiewet en is het toezicht op de veiligheid van schepen in de zee- en binnenvaart belegd bij een aantal aangewezen classificatiebureaus. Omdat het hier toezicht betreft op publieke normen is er sprake van publiek toezicht en niet van privaat toezicht.

Van privatisering van toezicht is sprake als een activiteit die eerst bij de overheid beruiste, wordt overgedragen aan een private partij. Het gaat dan vaak om een of meer onderdelen van de cyclus normstellen-informatie verzamelen-oordelen-interveniëren.

Veelvoorkomende private normen zijn het keurmerk en het certificaat. Voorbeelden van een keurmerk zijn Keurslager, Keurmerk Touringcarbedrijven, het keurmerk CBF-keur voor goede doelen of

alle ISO-normen. De aangesloten bedrijven of instellingen geven met het keurmerk aan bepaalde kwaliteitseisen in acht te nemen. Een certificaat is een schriftelijke verklaring waarin een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling (certificerende instelling) schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, persoon of systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen. Deze eisen zijn vastgelegd in een certificatieschema. Zowel dit certificatieschema als de kwaliteit van de certificerende instelling kan onder toezicht staan van de Raad voor Accreditatie¹⁵ en is dan geaccrediteerd. In het ‘Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid’ van 2003 wordt aangegeven dat bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een beleidsdoelstelling te verwezenlijken zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector. Certificatie en accreditatie zijn mogelijkheden om daar inhoud aan te geven.

Het komt voor dat certificatie door de overheid is voorgeschreven, bijvoorbeeld bij uitzendbureaus voor buitenlandse arbeidskrachten. De private norm is dan opgenomen in de publieke norm. Ook komt het voor dat de overheid voorschrijft dat een product moet zijn voorzien van een conformiteitsverklaring. Voor het afgeven van een dergelijke verklaring worden vaak instellingen aangewezen door of namens ministers. Aanwijzingen voor Europese richtlijnen kunnen worden aangemeld in Brussel (‘Notification’); in dat geval wordt de aangewezen instelling een ‘Notified Body’ (NOBO) genoemd.

¹⁵ www.rva.nl.



Gebruik

Overheidstoezichthouders kunnen gebruikmaken van privaat toezicht, zeker als het keurmerken betreft die door geaccrediteerde certificeerders worden verstrekt. Bijvoorbeeld bij horizontaal toezicht en systeemtoezicht kan dat het geval zijn. Daar is ook kabinetsbeleid voor gemaakt (zie ‘Lees ook’).



Lees ook

- Baarsma, B.E. *Afwegingskader bij het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten*. Tijdschrift voor toezicht 2010/3.
- *Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid* (Kamerstuk 29 304 nr. 1, 21-11-2003).
- Ministerie van Justitie (2004). *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*.



Dimensie 2: Positionering

Object van toezicht



Een-op-eentoezicht

Een-op-eentoezicht (of direct toezicht) is toezicht op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een individuele organisatie (bedrijf, instelling), handeling of zaak.



Toelichting

Een-op-eentoezicht is het toezicht waarbij een inspectie direct informatie verzamelt en beoordeelt inzake één onder toezicht staande organisatie en waarbij eventueel rechtstreeks geïnterveneerd kan worden. Het is de meest voorkomende en ook de meest bekende relatie in het toezicht: die tussen de toezichthouder en het bedrijf (of de persoon) waarop hij toezicht houdt. Toezicht is van oudsher op deze wijze vormgegeven en verreweg de meeste inzichten in toezicht (beginselen, methoden, instrumenten) zijn op deze relatie gestoeld. Het is de meest basale vorm van toezicht.

Met de toenemende complexiteit van de maatschappij ontstaan andere relaties in het toezicht. Zo is er steeds meer aandacht voor de situatie dat meerdere toezichthouders min of meer tegelijkertijd toezicht houden op hetzelfde bedrijf (er is dus sprake van een 'meer-op-eenrelatie'). Anderzijds volstaat toezicht op één individuele organisatie of handeling of zaak meestal niet meer. Toezichthouders kijken ook naar een heel domein (zoals de ziekenhuizen) of naar de processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn (bijvoorbeeld bij afvalverwerking). Daarvoor is vaak nog wel een-op-eentoezicht nodig, als informatiebron of als er sprake is van niet-normconform gedrag. Elk

niveau vergt een verschillende wijze van kijken, rapporteren en optreden door de toezichthouders.



Gebruik

Alle toezichthouders maken gebruik van een-op-eentoezicht, hetzij om zich een beeld te vormen, hetzij om te controleren of dat bedrijf voldoet aan de eisen, hetzij om bij concrete vermoedens van niet-naleving te kunnen ingrijpen.



Eerste- en tweedelijns toezicht

Eerstelijns toezicht is het nalevingstoezicht dat de toezichthouder rechtstreeks uitoefent op de onder toezicht staande. Tweedelijns toezicht is het toezicht op de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt.



Toelichting

Bij toezicht is meestal sprake van een directe relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande. De toezichthouder oefent rechtstreeks toezicht uit op het object van toezicht. In sommige gevallen gebeurt het directe toezicht echter door een andere instantie, die daartoe door of namens de minister is aangewezen. Die instantie kan een andere overheid zijn (bijvoorbeeld de gemeente), een overheidsinstantie (zbo) of een private toezichthouder. In alle gevallen betreft het publiek toezicht: toezicht namens de overheid op publieke normen.

Omdat de Rijksoverheid verantwoordelijk blijft voor een goede naleving van de regels en daarover ook verantwoording moet afleggen, wil zij zich vergewissen van een goede wijze van toezicht door de aangewezen instantie. Sommige rijksinspecties hebben daarom mede als taak om ‘vanuit de tweede lijn’ toezicht te houden op de manier waarop de aangewezen toezichthouder die taak uitvoert (‘toezicht op toezicht’).



Gebruik

Op veel gebieden zijn in Nederland certificatie-instellingen actief. Zij geven kwaliteitsverklaringen af in de vorm van keurmerken of certificaten. Dit kunnen private keurmerken zijn of verklaringen met een publiek karakter. De keuringen met een publiek karakter gaan uit van de overheid of worden namens de overheid uitgevoerd. Deze keuringen worden in wetgeving genoemd. Voor deze keuringen worden keuringsinstellingen door de overheid aangewezen en gecontroleerd. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit houdt tweedelijns toezicht op de wijze waarop diverse keuringsinstanties, zoals TÜV, KIWA en DECRA, hun werk uitvoeren.



Lees ook

[Keuringsinstellingen](#) (non-food) waarop de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit toezicht houdt.



Domein

Domein is de benaming van een afgebakend onderdeel in het gehele toezichtveld waarop door een of meerdere inspecties en eventueel andere toezichthouders toezicht wordt gehouden.



Toelichting

Een domein is een afgebakend onderdeel van het gehele terrein waarop toezicht wordt gehouden. Meestal vindt de afbakening plaats langs de kenmerken van de groepen onder toezicht staanden. Een domein kan een bedrijfssector zijn (bijvoorbeeld de vleessector), een branche (horeca), een keten (jeugdzorg) of een groep semi-publieke instellingen (scholen, ziekenhuizen). Domeinen zijn in dat geval groepen bedrijven of instellingen die vanwege een overeenkomstige situatie onder eenzelfde overheidstoezicht staan. In sommige gevallen wordt een andere afbakening gebruikt, zoals het wetgevingscomplex (bijvoorbeeld het domein gewasbeschermingsmiddelen), of een geografische aanduiding (bijvoorbeeld de Noord-zee of Schiphol).



Gebruik

Verschillende rijksinspecties, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, maken in hun interne organisatie gebruik van een indeling in domeinen. In principe wordt er per domein door de betreffende toezichthouders een toezicht-

arrangement opgesteld. Dat kan door één inspectie gebeuren, maar ook door inspecties die op dat domein samenwerken.

De domeinen vervullen vooral een belangrijke rol in de samenwerkingsprojecten van de Inspectieraad. Er zijn diverse gemeenschappelijke domeinen bepaald (zoals voor afval, horeca, chemische industrie, Schiphol, recreatie en ziekenhuizen), waar het rijks-toezicht in gezamenlijk overleg, eventueel samen met andere toezichthouders, wordt georganiseerd. De terreinen waar meerdere rijksinspecties actief zijn en waar sprake is van relatief veel toezichtlast, krijgen voorrang. Deze samenwerking is een manier om het toezicht doeltreffend op elkaar af te stemmen. Ook ervaren de onder toezicht gestelden dat de overheid optreedt als een geheel en dat zij de toezichtlasten waar mogelijk beperkt.



Lees ook
Domeinen op Inspectieloket.



Ketentoezicht

Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van één of meer toezichthouders op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een handeling of zaak, dat zich uitstrekt tot alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze handeling of zaak.



Toelichting

Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn (zoals bij afvalverwerking of asbestverwijdering). Dat gebeurt omdat het nalevingsgedrag van een afzonderlijk bedrijf sterk wordt bepaald door het gedrag van voorgaande of navolgende schakels. Zo kunnen leveranciers hebben gemanipuleerd met goederen of bijbehorende documenten. Grote afnemers kunnen sterke druk uitoefenen richting een hoge kwaliteit of een lage prijs. Ook het nalevingsgedrag van concurrenten is van belang. Een malafide concurrent kan door prijsconcurrentie een hele bedrijfstak negatief beïnvloeden. Voor de toezichthouder is het daarom belangrijk zicht te hebben op het geheel en op de rol van de afzonderlijke spelers. De betrokken toezichthouders maken onderling afspraken over het toezicht en de uitwisseling van gegevens. Vervolgens kan gericht toezicht worden gehouden en op de juiste plek in de keten worden ingegrepen.



Gebruik

Ketentoezicht wordt veel gebruikt door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een voorbeeld daarvan is het toezicht op afvalverwerking. Afval kent in de verwerkingsfase veel betrokken partijen zoals ontdoeners, bewerkers, vervoerders en verwerkers. Het in de gaten houden van de gehele keten van bewerking en verwerking maakt het mogelijk na te gaan of er geen afval ‘verdwijnt’, bijkomt of wordt vermengd. Het ketentoezicht op afval is daarnaast ook nog eens grensoverschrijdend, wat betekent dat verschillende landen het ketentoezicht gezamenlijk moeten vormgeven.

Als ander voorbeeld van ketentoezicht kan het toezicht van de Inspectie Veiligheid en Justitie op de vreemdelingenketen worden genoemd.



Lees ook

Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2009). *Informatieblad ketentoezicht asbest.*



Stelseltoezicht

Stelseltoezicht is het toezicht op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid dat zich uitstrekt over het gehele terrein waarvoor de inspectie verantwoordelijk is, of een onderdeel daarvan.



Toelichting

Bij stelseltoezicht kijkt de toezichthouder van wat grotere afstand naar een bepaald terrein om er algemene uitspraken over te kunnen doen. Het terrein dat in beschouwing wordt genomen is soms het gehele werkterrein van de inspectie, maar meestal betreft het een afgebakend zelfstandig onderdeel ervan (zoals een branche of domein).

Stelseltoezicht dient een of meer van de volgende drie doelen:

- Stelseltoezicht voorziet in een behoefte van de toezichthouder zelf. Zonder ‘stelsel-informatie’ is hij niet in staat tot selectief en slagvaardig ‘direct’ toezicht op individuele bedrijven en instellingen.
- Stelseltoezicht intervenueert in een maatschappelijk domein waarin verschillende actoren actief zijn. De inspectie heeft zicht op of inzicht in het geheel en probeert door interventies, keuzes en allianties te bewerkstelligen dat het geheel functioneert (krachtenveld, countervailing powers, *checks and balances*). Een mogelijke interventie is het publiceren van een rapportage over een thematisch onderzoek. Zo inspireert een rapport over operatiekamers ziekenhuizen tot actie, zeker wanneer de media er aandacht aan

besteden.¹⁶ Met het publiceren van een thematisch onderzoek kan de toezichthouder ontwikkelingen en risico's binnen de sector agenderen. Hiermee maakt hij waar dat een toezichthouder altijd ook 'de ogen en oren van de minister' vormt.

- Stelseltoezicht is tevens een vorm van (maatschappelijke) verantwoording. De maatschappij, maar ook de minister, wil immers weten hoe het gaat met bijvoorbeeld de politie of de jeugdzorg in het algemeen. Mede met behulp van stelseltoezicht kunnen inspecties trendrapportages maken en 'de staat van ...' opstellen. Dergelijke rapportages kunnen bijdragen aan het maatschappelijke debat.

Het onderzoeken en rapporteren op een hoger aggregatieniveau dan het individuele geval is intussen al lang geen beperkte neven-taak meer van een toezichthouder. Meestal draagt het rapport de titel 'De Staat van'. Een 'staat van' is breder dan een thematisch onderzoek; het brengt de verschillende soorten toezicht binnen een inspectie (themaonderzoeken, maar ook de geaggregeerde resultaten van individuele inspecties) met elkaar in verband.



Gebruik

Stelseltoezicht krijgt steeds meer aandacht. Bekende voorbeelden van stelseltoezicht zijn de uitspraken die de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Gezondheidszorg jaarlijks doen over de kwaliteit van het onderwijs respectievelijk van (delen van) de gezondheidszorg. Het Agentschap Telecom geeft bijvoorbeeld al jaren de Staat van de Ether uit.

¹⁶ Voorbeeld ontleend aan het ambtelijke document *Kaderstellende Visie op Toezicht en Beleid; een tussenstand* (2012).

In het verleden werd ook de term systeemtoezicht gebruikt voor toezicht op het stelsel. In dit begrippenkader heeft de term [systeemtoezicht](#) (zie pagina 74) echter een geheel andere betekenis.



Lees ook

Document *Kaderstellende Visie op Toezicht en Beleid; een tussenstand* (2012), thema III: het begrip toezicht uitgebreid met stelseltoezicht.



Intern toezicht

Intern toezicht betreft de controlerende en goedkeurende activiteiten van een daartoe door de betreffende organisatie zelf aangewezen orgaan.



Toelichting

De bekendste interne toezichthouders zijn de raad van toezicht (RvT) bij publieke organisaties en de raad van commissarissen (RvC) bij private organisaties. De taak van deze interne toezichthouders komt op het volgende neer:

- toezicht houden op het beleid van de bestuurder, de realisatie van de strategische doelstellingen van de organisatie en de wijze waarop het bestuur het beleid uitvoert;
- oog houden op risico's die de realisatie van de doelstelling bedreigen;
- toezicht houden op de algemene gang van zaken binnen de organisatie;
- goedkeuren van besluiten van het bestuur over belangrijke onderwerpen, indien zulke besluiten aan de goedkeuring van de RvT/RvC zijn onderworpen.

Omdat een interne toezichthouder deel uitmaakt van of is ingehuurd door de organisatie waarop hij toezicht houdt, is hij in principe niet geheel onafhankelijk. De verhouding met het verantwoordelijke bestuur is meestal geregeld in een Governance Code en daarvan afgeleide reglementen of statuten.

De interne toezichthouders kunnen zich laten bijstaan door interne of externe functionarissen. Zo rapporteren in veel gevallen de *compliance officer* en de accountant aan de interne toezichthouder. Grote organisaties kennen een heel bouwwerk aan interne beheersmaatregelen en aan interne controles en audits om zeker te stellen dat bestuursbesluiten worden uitgevoerd, risico's worden afgedekt en regels worden nageleefd. Een dergelijk bouwwerk wordt ook wel aangeduid als 'compliance managementsysteem' of 'business control framework'.



Gebruik

Externe toezichthouders zoals de rijksinspecties maken in hun toezicht waar mogelijk gebruik van het al aanwezige interne toezicht. Dat kan echter niet zonder zich ook een oordeel te vormen over de wijze waarop het interne toezicht functioneert.



Lees ook

- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties: www.vtw.nl.
- [Code Tabaksblat](#).



Interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht op de wijze van uitoefening van publieke taken die door de wet zijn opgedragen aan andere overheden.



Toelichting

Interbestuurlijk toezicht is onderdeel van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de andere overheden. De volgende beschrijving van de adviescommissie Alders illustreert dat: “Interbestuurlijk toezicht is het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de WGR-regio’s en de waterschappen, die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden.” De afgelopen jaren zijn de bestuurlijke verhoudingen opnieuw bezien en in dat kader is ook het interbestuurlijk toezicht op de schop genomen.

Het resultaat is een ingrijpende wijziging van het interbestuurlijk toezicht. Per 1 oktober 2012 is de wet Revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Met deze wet is het interbestuurlijk toezicht op de provincies en gemeenten vereenvoudigd. Het interbestuurlijk toezicht wordt in beginsel belegd bij de bestuurslaag die een niveau hoger ligt. Dit betekent dat het provinciebestuur toezicht houdt op de gemeente en dat het Rijk toezicht houdt op de provincie. Zo worden de provincies op het gebied van omgevingsvraagstukken de toezichthouder op gemeenten en treedt de rijksinspectie terug.

Specifiek interbestuurlijk toezicht wordt op sommige domeinen verminderd en op veel domeinen volledig afgeschaft. Gelijktijdig worden de horizontale verantwoording en kwaliteitszorg versterkt, zoals past in het huidige dualistische stelsel, en het toezicht op gemeenten wordt door de meest nabije bestuurslaag, te weten de provincie, uitgeoefend.¹⁷



Gebruik

De provincies zijn bezig hun interbestuurlijke toezicht vorm te geven, maar nu al blijken er talrijke uitzonderingen te zijn op het wettelijke uitgangspunt dat het toezicht op gemeenten bij de provincies komt te liggen. In gevallen waar de provincie geen taak en expertise heeft, blijft het toezicht op de gemeente bij het Rijk. Hierbij gaat het vooral om de naar gemeenten gedecentraliseerde taken in het sociale domein.¹⁸ Ook het toezicht op de gemeentelijke taken in de beleidsvelden onderwijs, volksgezondheid en veiligheid blijft voorbehouden aan rijksinspecties.



Lees ook

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*.
- Bestuurlijke werkgroep Alders (2005). *Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw toezicht op overheden*.

¹⁷ Ministerie van BZK (29 juni 2011). *Voortgangsrapportage herziening interbestuurlijk toezicht*.

¹⁸ Nieuwsbericht Rijksoverheid (27 juni 2012). *Interbestuurlijk toezicht gaat uit van vertrouwen*.



Dimensie 3: Informatie- verzameling



Monitoring

Monitoring is het systematisch volgen van de ontwikkelingen in de naleving of in de kwaliteit van een sector zonder dat er een oordeel of interventie op hoeft te volgen.



Toelichting

De term monitoring wordt voornamelijk gebruikt als activiteit binnen het stelseltoezicht of het thematisch toezicht. Het begrip komt het meest voor als ‘in beeld houden’, ‘vinger aan de pols houden’ en – al dan niet met de voorvoeging ‘continuous’ – als ‘permanente observatie’. Monitoring richt zich op de staat van iets zonder dat er oordeelsvorming op hoeft te volgen. Het gaat dan om het systematisch volgen van de ontwikkelingen in de naleving of in de kwaliteit van een sector. Daarvoor gebruikt men behalve de samengevoegde resultaten van de eigen inspectieactiviteiten ook allerlei extern beschikbare informatie.

Uiteraard kan monitoring wel leiden tot een oordeel en/of een interventie. Dat is het geval als de inspectiedienst een ongewenste situatie of ontwikkeling bespeurt en deze onder de aandacht wil brengen of deze wil beëindigen.



Gebruik

Het gebruik van de term monitoring in inspectieland is nog niet uitgekristalliseerd. Het wordt ook wel gebruikt in situaties waarin het toezicht meer op afstand is georganiseerd, zoals bij tweedelijnstoezicht en handhavingsconvenanten. In dergelijke gevallen is er vaak sprake van een periodieke rapportage richting de inspectiedienst. Door middel van die rapportages, maar ook met behulp van aanvullende informatie als signalen en klachten, weet en analyseert de toezichthouder wat er gaande is.

Zo maakt de Erfgoedinspectie periodiek een Monitorboek. Andere inspecties maken een 'staat van', waarin de situatie binnen een sector op geaggregeerd niveau wordt weergegeven, zoals de Onderwijsinspectie in het jaarlijkse rapport over de staat van het onderwijs.



Systeemtoezicht

Systeemtoezicht of systeemgericht toezicht is het toezicht door de overheid dat gebruikmaakt van zelfregulerende systemen binnen organisaties of branches.



Toelichting

Systeemtoezicht is een benadering van de onder toezicht staande waarbij in het toezicht gebruik wordt gemaakt van de eigen activiteiten van deze onder toezicht staande die gericht zijn op het systematisch vergroten van de eigen kwaliteit en regelnaleving. Het betreft al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en (bedrijfs)processen bij organisaties worden vastgesteld. Dit wordt gedaan door auditachtige onderzoeken met *realitychecks* uit te voeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren.¹⁹

Systeemtoezicht richt zich op de organisatie als geheel en op het bevorderen van de mate waarin de gewenste waarden bereikt kunnen worden.²⁰ Door gebruik te maken van interne borgingssystemen is het waarschijnlijker dat de organisatie de doelstellingen op het terrein van kwaliteit en veiligheid bereikt die de toezichthouder belangrijk vindt.

¹⁹ Helderman, dr. J.K en dr. M.E. Honingh (2009). *Systeemtoezicht, Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: WODC en Boom Juridische Uitgevers.

²⁰ Mertens, F (2011). *Inspecteren, Toezicht door inspecties*. Den Haag: SDU, p. 165.

Deze toezichtvorm richt zich door middel van audits op de managementsystemen waarover vooral grote(re) bedrijven en instellingen beschikken. De auditors beoordelen de strategie, de procedures en de documentatie van te meten resultaten en van de interventies die het bedrijf heeft gepleegd bij afwijkingen, voorvallen, inbreuken en overtredingen. Daarbij wordt gesteund op eigen audits en audits door certificeerders, maar wordt het eigen oordeel toegevoegd.²¹



Gebruik

In het milieutoezicht (provincies, Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en de Inspectie Leefomgeving en Transport) is inmiddels de nodige ervaring met deze vorm van toezicht opgedaan, met name bij het toezicht op ondernemingen die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Door de Inspectieraad is het programma Systeemtoezicht gestart.



Lees ook

[Programma Horizontaal en systeemtoezicht.](#)

²¹ Meerjarenprogramma rijksinspecties 2011-2014.



Opsporing

Opsporing is het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.



Toelichting

Opsporing is hier gedefinieerd overeenkomstig artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering. De commissie-Van Traa (1994) sprak over opsporing als “het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie door overheidsorganisaties over (de voorbereiding van) crimineel handelen en criminele organisaties met het doel te komen tot vervolging dan wel tot het voorkomen of beëindigen van crimineel handelen of criminele organisaties”.

Opsporing is een van de methoden die worden gebruikt om naleving te bevorderen. Opsporing wordt vooral toegepast bij bedrijven en burgers die willens en wetens en herhaaldelijk de wet overtreden.



Gebruik

In de dagelijkse praktijk van inspecties kunnen buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) bij vermoeden of constateren van een strafbaar feit binnen hun domein op eigen initiatief een proces-verbaal opmaken. Het pv wordt vervolgens naar de officier van justitie gestuurd, die zorg draagt voor verdere afhandeling. Het gaat hier meestal om eenvoudig vast te stellen overtredingen en misdrijven.

Daarnaast kennen sommige inspecties een Bijzondere Opsporingsdienst (BOD), te weten:

- de directie Opsporing van de Inspectie SZW;
- de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport;
- de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD).

Ook de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) van de Belastingdienst is een bijzondere opsporingsdienst. Deze organisatieonderdelen houden zich, elk op hun eigen terrein, vooral bezig met complexe en/of omvangrijke zaken.



Effectmeting

Effectmeting stelt bij het maken van keuzes in het toezicht de mate van waarneembare verandering bij de onder toezicht staande ten gevolge van het toezicht centraal.



Toelichting

Bij de rijksinspecties is sprake van een omslag in het denken, die verwoord kan worden als ‘van activiteit naar effectiviteit’. Het gaat niet om de inspanning, maar om het effect van het toezicht. Dat effect kan worden geformuleerd in termen van betere naleving van wet- en regelgeving of betere kwaliteit van een publieke taak, dan wel in termen van minder overtredingen of minder overlast. Hoe specifieker het beoogde effect is benoemd, des te scherper kan het toezicht worden vormgegeven en des te beter kan gedurende de uitvoering of achteraf worden bepaald in welke mate het doel is bereikt. Dat laatste gebeurt door effectmeting. Effectmeting is een middel om de effecten van een aanpak inzichtelijk te maken en om de toezichtaanpak, daar waar nodig, te verbeteren. Met effectmeting worden in elk geval de directe effecten (normnaleving) van toezicht zichtbaar gemaakt en zo mogelijk ook de maatschappelijke effecten van toezicht (bijvoorbeeld veiligheid).



Gebruik

De Inspectieraad stimuleert het gebruik van effecten en effectmeting door middel van het meerjarige programma ‘Effecten van toezicht’.



Lees ook

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011). *Effecten van toezicht en handhaving meten; een handreiking.*



Dimensie 4: Afweging



Risicoanalyse

Risicoanalyse is het gestructureerd en gewogen gebruiken van beschikbare kennis om te bepalen hoe vaak gevaren zich kunnen voordoen en hoe groot de gevolgen daarvan kunnen zijn, en het doen van voorstellen hoe de dreiging op te heffen of te beperken met als doel om tot een onderbouwde keuze van prioriteiten in het toezicht te komen.



Toelichting

Risicoanalyse is het systematisch gebruikmaken van beschikbare kennis en informatie om per domein of doelgroep inzichtelijk te maken hoe groot de kans is dat de betreffende wet- en regelgeving of kwaliteitseisen niet worden nageleefd of de vereiste kwaliteit niet wordt behaald. Verder beantwoordt deze analyse de vraag hoe ‘erg’ dat is (wat zijn de gevolgen voor de volksgezondheid, de fysieke veiligheid, het politiek/bestuurlijk imago, het maatschappelijk belang, et cetera), bij welke doelgroep het tekort zich voordoet en tegen welke niet-nalevings situatie met voorrang moet worden opgetreden.²² Dit kan zowel betrekking hebben op de huidige situatie als op toekomstige situaties, bijvoorbeeld in het kader van een voorgenomen wetswijziging.

Risicoanalyse is de basis voor het prioriteren van het werk van de inspecties en de inzet van menskracht. Prioritering kan geschieden op basis van verschillende criteria zoals veiligheid, milieu of poli-

²² Begrippenkader Handhaving NVWA (2011).

tiek-maatschappelijke perceptie. Het kan plaatsvinden op het niveau van thema's of van afzonderlijke objecten van toezicht. Een van de hoofdvragen is welk risico nog aanvaardbaar is en wie dat bepaalt. Idealiter zou dat moeten blijken uit de beleidsdoelstellingen in combinatie met de afnemende meeropbrengst van toezicht.²³

Veelal vindt risicoanalyse plaats op initiatief van de inspecties, maar het is geen exclusieve taak van inspecties. Bij eigen analyses kan men andere belanghebbenden, deskundigen en de onder toezicht staanden betrekken. Dit draagt bij aan het draagvlak van de analyse en van het daarop gebaseerde toezicht en het voorkomt het ontstaan van blinde vlekken bij de inspecties.

Risico's zijn te onderscheiden in object- en subjectrisico's. Een objectrisico is het risico dat voortvloeit uit de aard van een handeling of zaak. Een subjectrisico is het risico dat voortvloeit uit het nalevingsgedrag van een individu of een organisatie. Waar een objectrisico en een subjectrisico samenkomen, is het maatschappelijke risico het meest aanwezig en de aandacht van de inspectie het meest geboden. Bij risicobeheersing wordt nog een onderscheid gemaakt tussen initieel risico (het risico voordat beheersmaatregelen zijn getroffen) en het restrisico (het risico dat resteert nadat beheersmaatregelen zijn getroffen, met inachtneming van de faalkans van deze maatregelen).

²³ Meerjarenprogramma rijksinspecties 2011-2014.



Gebruik

Alle rijksinspecties maken actief gebruik van risicoanalyses. De Inspectie SZW heeft in het meerjarenplan 2013-2014 de risicoanalyse gecombineerd met een zogenaamde omgevingsanalyse. Hiermee worden belangrijke ontwikkelingen in de samenleving en de gevolgen daarvan voor het veld waarop de inspectie toezicht houdt, in beeld gebracht.

Binnen de Inspectie SZW worden twee vormen van risicoanalyse gehanteerd. De 'hoge' vorm, zoals in het meerjarenplan, en een 'basale' vorm, zoals slimme bestandkoppelingen en netwerkanalyses. In het programma risicogestuurd toezicht van de Inspectieraad wordt met een driedeling gewerkt:

- Thematische risicoanalyse
- Probleemanalyse
- Object/subjectanalyse



Lees ook

- [Risicoanalyse](#) door de Inspectie van het Onderwijs.
- [Meerjarenbeleidsplan 2013-2014](#) van de Inspectie SZW.



Toezichtarrangement

Een toezichtarrangement is de beargumenteerde inrichting en werkwijze van toezicht en handhaving op een afgebakend terrein.



Toelichting

Een toezichtarrangement is een uitwerking van de manier waarop de toezichthouder zijn werkzaamheden op een bepaald onderwerp of voor een bepaalde doelgroep invult. Hierdoor is voor iedereen helder hoe de individuele toezichthouder op het betreffende onderwerp te werk gaat, wat zijn afwegingskaders zullen zijn en hoe de interventies eruit zullen zien. Dit is van belang voor alle partijen die direct betrokken zijn bij het toezicht.

“Een toezichtarrangement is het geheel van formele en materiële aspecten van toezicht.”²⁴ “Het bevat de beschrijving van het domein waarop het betrekking heeft, de wet- en regelgeving, het toetskader dat gebruikt wordt bij het toezicht en de primaire processen, de organisatie van de handhaving en de wijze van interveniëren (interventiestrategie).”²⁵

Het in het toezichtarrangement begrepen toetskader (ook wel toetsingskader of toezichtkader) komt voor rechterlijke toetsing in aanmerking in het geval een onder toezicht staande bezwaar maakt

²⁴ Rapportage van de Commissie Holtslag (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*.

²⁵ Interne notitie *Wat is wat bij Inspectie Verkeer en Waterstaat* (2009).

tegen een sanctie die de toezichthouder op basis daarvan heeft opgelegd. Het toetskader wordt soms gezien als pseudowetgeving. Het toezichtarrangement kan tevens gebruikt worden als een verantwoordingsinstrument aan het parlement.²⁶



Gebruik

Inspecties stellen voor vrijwel alle onderwerpen vast hoe zij toezicht houden. Dit verschaft duidelijkheid aan de onder toezicht staanden en helpt inspecteurs om zo identiek mogelijk hun werk te kunnen verrichten. Niet altijd wordt hiervoor de term toezichtarrangement gebruikt. Veelvoorkomende andere termen zijn handhavingsprogramma en interventiestrategie.

De Inspectie van het Onderwijs gebruikt het begrip toezichtarrangement in een heel andere betekenis: de afzonderlijke opvatting over een school of instelling en de vorm van toezicht die daaruit voortvloeit. Waar de andere inspecties het begrip toezichtarrangement gebruiken, hanteert de Inspectie van het Onderwijs het begrip toezichtkader. Daarbinnen gebruikt de Inspectie van het Onderwijs het begrip waarderingskader. Hierin staat wanneer (bij welke feiten) welk oordeel volgt.



Lees ook

Ministerie van Justitie (2004). *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*.

²⁶ ABC van de Inspectie Jeugdzorg, definitie 'Toezichtarrangement': www.inspectiejeugdzorg.nl/onderwerpen/ABC/.



Oordeelsvorming

Het vormen van een oordeel is de tweede fase van het proces van toezicht: het zich vormen van een oordeel over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen.



Toelichting

Oordeelsvorming kent twee kenmerkende elementen, te weten het beoordelen en de gestelde eisen. De gestelde eisen vloeien voort uit de wet- en regelgeving of liggen vast in kwaliteitsnormen. Daarbij kan er sprake zijn van middelvoorschriften, die direct aangeven hoe een onder toezicht staande zich moet gedragen, en van doelvoorschriften. Doelvoorschriften – ook wel aangeduid als ‘doelstellende regelgeving’ – laten meer ruimte, zowel aan de onder toezicht staande als aan de toezichthouder. Bij deze doelvoorschriften is de veronderstelling dat de onder toezicht staanden zelf, individueel dan wel sectoraal, komen tot invulling van de regel. Het toezicht moet in deze situatie zowel beoordelen of de invulling toereikend is als nagaan of men zich aan de eigen invulling heeft gehouden.

Bij het beoordelen is er soms sprake van een grijs gebied waarbinnen de toezichthouder moet beoordelen in hoeverre aan de gestelde eisen wordt voldaan dan wel het gewenste gedrag wordt vertoond. Dit doet zich vooral voor bij zogenaamde open normen. In sommige gevallen en vaak in overleg met het veld formuleert de inspectie meer operationele normen, in de vorm van een beleidsregel of een

toetskader²⁷. Deze bieden rechtszekerheid aan de geïnspecteerden, die zich ook bij de rechter op deze normen kunnen beroepen.



Gebruik

Bij het beoordelen speelt de vakkennis van de inspecteur een grote rol. Wat zijn de feiten? Is er sprake van een afwijking van de norm? Hoe groot is die afwijking? Is die afwijking incidenteel of structureel? Wat is de oorzaak van de afwijking? Deze vragen bieden zicht op de mate waarin wordt voldaan aan de norm en geven tevens een indicatie voor de eventuele interventie. In de praktijk heeft de toezichthouder de beschikking over een zekere persoonlijke beslissingsruimte. Dat stelt hem in staat ook de context van het geval mee te wegen in zijn oordeel.



Lees ook

Brunia, M. (2007). *Leidinggeven met een TIC*. Deventer: Kluwer, hoofdstuk 2: *Rechtshandhaving en persoonlijke beslissingsruimte*.

²⁷ De Wet op het Onderwijsstoezicht (WOT) gebruikt hiervoor de term toezichtkader.



Dimensie 5: Gedrags- beïnvloeding



Dienstverlening

Dienstverlening is het zodanig informeren van bedrijven of instellingen dat zij hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om de wet- en regelgeving na te leven.



Toelichting

Dienstverlening is een van de methoden van gedragsbeïnvloeding. Dienstverlening is vooral op zijn plaats als vermoed wordt dat onder toezicht staanden de regels niet kennen of niet weten hoe deze toe te passen. Meestal wordt de methode preventief ingezet, dus voorafgaand aan het nalevingsgedrag, maar soms is dienstverlening ook de meest effectieve interventie na het constateren van een tekortkoming.

Veelvoorkomende vormen van dienstverlening zijn voorlichting, informatieverstrekking, hulp en ondersteuning (ook wel *compliance assistance* genoemd). Essentieel daarbij is het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. De dienstverlening mag nooit zo ver gaan dat die verantwoordelijkheid door de toezichthouder wordt overgenomen. Het informeren of ondersteunen mag dus niet overgaan in adviseren over ‘hoe het moet’ of het doen van toezeggingen over ‘wanneer het goed is’.



Gebruik

Sommige inspecties rekenen specifieke activiteiten tot dienstverlening. De Inspectie Leefomgeving en Transport rekent er bijvoorbeeld ook toe de informatievoorziening aan potentiële aanvragers van vergunningen met als doel het aanvraagtraject vlot te laten verlopen.

Bij inspecties komt de term dienstverlening (of dienstverlenend) ook voor als aspect van kwaliteit van het eigen werk, zoals bedoeld in het programma 'Bewijs van goede dienst'. Dit aspect van kwaliteit geldt voor alle activiteiten van de deelnemende inspecties, inclusief het handelen van de individuele inspecteurs. 'Dienstverlenend' is een attitude die in het hele handelen van de inspectie doorklinkt. Idealiter leidt dat tot een hogere tevredenheid bij de onder toezicht staanden. Een betere naleving kan hiervan het gevolg zijn.



Lees ook

Meerjarenplan ILT 2012-2016, p. 6.



Nalevingscommunicatie

Nalevingscommunicatie is de planmatige inzet van communicatie gekoppeld aan handhaving, ter bevordering van de naleving van wet- en regelgeving.



Toelichting

Nalevingscommunicatie is een van de methoden die worden gebruikt om naleving te bevorderen. Het is dus een poging om het nalevingsgedrag te beïnvloeden. Daarom is het gebaseerd op kennis van (of aannames over) het gedrag van de onder toezicht staanden. Waarom houden zij zich wel/niet aan de regels? Afhankelijk van het antwoord op die vraag kan nalevingscommunicatie worden ingezet om kennis te vergroten (educatief), motivatie te verhogen (normatief) of de perceptie van de pakkans te vergroten (dreigend). Die laatste toepassing wordt ook wel handhavingscommunicatie genoemd.



Gebruik

De Inspectieraad stimuleert de inzet van nalevings- en handhavingscommunicatie door middel van het programma 'Nalevingscommunicatie'. Het is een van de speerpunten in het werkprogramma 2012-2013.



Lees ook

- Inspectieraad: brochure *Nalevingscommunicatie; hoe bevorderen we dat mensen zich aan de regels houden?*

- Erp, J. van (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid, inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: BJU.



Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht is het toezicht gebaseerd op vertrouwen tussen de toezichthouder en de geïnspecteerde waarbij afspraken tussen beide partijen over de wijze waarop men met elkaar omgaat, zijn vastgelegd in een convenant.



Toelichting

Horizontaal toezicht is in 2004 ingevoerd door de Belastingdienst. Het is een uitgesproken exponent van de benadering waarbij gerechtvaardigd vertrouwen in de onder toezicht staande het uitgangspunt vormt voor de wijze waarop de toezichthouder hem tegemoet treedt. De beslissing van de Belastingdienst om horizontaal toezicht te introduceren, is terug te voeren op het rapport 'De toekomst van de Nationale Rechtsstaat' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit rapport bevat aanbevelingen voor een meer gelijkwaardige benadering tussen overheid en burgers als reactie op de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Het past in de opvatting van verschillende kabinetten dat burgers, bedrijven en instellingen meer aangesproken mogen worden op hun eigen verantwoordelijkheden. In deze benadering oefent de toezichthouder minder toezicht uit als hij het gerechtvaardigde vertrouwen heeft dat de onder toezicht staande zijn eigen verantwoordelijkheid neemt voor het naleven van regels of het op peil houden van kwaliteit.

Bij horizontaal toezicht gaat het om wederzijds vertrouwen tussen de inspectie en de geïnspecteerde, het scherper naar elkaar aangeven wat ieders verantwoordelijkheden en mogelijkheden zijn om

het recht te handhaven en het vastleggen en naleven van wederzijdse afspraken. De onderliggende verhoudingen en de communicatie verschuiven daarmee naar een meer gelijkwaardige situatie²⁸ (van daar de term horizontaal) in vergelijking met het klassieke toezicht.

Horizontaal toezicht is toezicht op basis van een civielrechtelijk convenant waarbij afspraken zijn vastgelegd tussen de onder toezicht gestelde (of de branche- of beroepsorganisatie) en de toezichthouder. Het is een vorm van zelfregulering ter bevordering van wetsnaleving en kan zelfs verder gaan (maar is nooit minder) dan voorgeschreven wettelijke eisen. Hoewel in de basis de afspraken generiek zijn, kan de invulling per onder toezicht gestelde verschillend zijn. Daarnaast kan ervoor gekozen worden om geen systeemtoezicht toe te passen, omdat anderen dit toezicht uitvoeren en de toezichthouder (zelf) geen systeemcontrole meer uitvoert.²⁹

In een handavingsconvenant geeft een bedrijf (of instelling) aan hoe het de verplichtingen naleeft, wanneer het melding maakt van afwijkingen, inbreuken of overtredingen en welke maatregelen het dan treft. De rijksinspectie geeft op haar beurt aan welke dienstverlening zij levert en welke *reality checks* (audit, product/objectinspectie, inspectie op de werkvloer) zij zal uitvoeren. De convenanten worden gepubliceerd op internet (kenbaarheid voor burgers). Deze toezichtvorm wordt vooralsnog gehanteerd bij goed presterende bedrijven en instellingen die over managementsystemen beschikken. De rijksinspecties steunen dan op de eigen audits en die van certificeerders uit de markt.³⁰

²⁸ Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst. *Fiscaal toezicht op maat* (juni 2012).

²⁹ (Concept)leidraad Rijksinspecties voor Systeemtoezicht en Horizontaal Toezicht.

³⁰ Meerjarenprogramma rijksinspecties 2011-2014.



Gebruik

Horizontaal toezicht wordt op dit moment, behalve bij de Belastingdienst en de Douane, vooral toegepast door de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie SZW.

De Inspectieraad heeft het programma horizontaal en systeemtoezicht ingesteld met het oogmerk de toepassing van beide soorten van toezicht te stimuleren.



Lees ook

- [Rapport van de commissie Stevens over horizontaal toezicht bij de Belastingdienst.](#)
- [Programma horizontaal en systeemtoezicht.](#)
- (Concept)leidraad Rijksinspecties voor Systeemtoezichten en Horizontaal toezicht.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). [De toekomst van de Nationale Rechtsstaat.](#)
- Nooteboom, B (2002). *Vertrouwen: vormen, grondslagen en gebreken van vertrouwen.*
- Rijksacademie voor Financiën, Economie en bedrijfsvoering. *Vertrouwen geven en in control zijn; gaat dat samen?* (2009), *Vertrouwen geven en in control zijn; Hoe doe je dat?* (2010), *Vertrouwen geven en in control zijn; En nu doen* (2012).



Preventief toezicht

Preventief toezicht is het toezicht dat erop is gericht niet-naleving zo veel mogelijk te voorkomen en niet-naleving zo snel mogelijk te ontdekken.



Toelichting

Preventief toezicht omvat de activiteiten van de toezichthouder die erop zijn gericht op een vroegtijdig moment (vooraf) actie te ondernemen teneinde latere problemen in de naleving of de kwaliteit te voorkomen of ten minste te reduceren. Het laten meerijden van een conducteur op de tram bijvoorbeeld beoogt het zwartrijden in te dammen en overlast en asociaal gedrag te voorkomen. Zo ook de aankondiging langs de weg dat er een snelheidsmeting plaatsvindt. Het heeft het effect dat er druk blijft bij de onder toezicht staanden, ook bij degenen die niet bezocht worden, om de naleving te blijven onderhouden. Preventief toezicht staat voor de benadering van de onder toezicht staanden waarbij het beter is te voorkomen dan te genezen. Het is voor de toezichthouder tevens een methode om signalen te verkrijgen over wat er zich in de sector afspeelt.

De keuze van de activiteiten is gebaseerd op een analyse van mogelijke risico's in naleving of kwaliteit en op kennis van (of veronderstellingen over) methoden om vooraf het gedrag van de onder toezicht staanden te beïnvloeden. Niet alleen goede en slechte nalevers worden bezocht, maar ook bedrijven of instellingen waarvan de naleving onbekend is.

Binnen preventief toezicht wordt veel gebruikgemaakt van methoden als dienstverlening en nalevingscommunicatie; deze zijn elders in dit begrippenkader beschreven.

Preventief toezicht is aantrekkelijk omdat het nauwelijks op weerstand stuit en per geval relatief goedkoop is. Daarentegen is de effectiviteit vaak nauwelijks meetbaar. Vroegtijdige detectie beperkt de schadelijke gevolgen van de overtreding en voorkomt dat het niet-naleven structureel (routine) wordt.



Gebruik

Alle inspecties maken gebruik van preventief toezicht, waarbij er wel verschillen zijn in de mate waarin het preventief toezicht wordt gerekend tot de kerntaak van de inspectie.



Lees ook

Ministerie van Justitie (2005). *Laveren tussen Scylla en Charybdis, over de toekomst van handhaving*. Den Haag: ERH.



Repressief toezicht

Repressief toezicht is het toezicht dat is gericht op het afstraffen van gevallen van niet-naleving.



Toelichting

Repressief toezicht staat voor de benadering van de onder toezicht staanden waarbij het uitgangspunt is “wie niet horen wil moet voelen”. Repressief toezicht is toezicht waarbij de toezichthouder erop vertrouwt dat een snelle en adequate reactie tot afschrikking en ontmoediging leidt. De reactie bestaat enerzijds uit het snel reageren op een situatie van niet-naleving (de respons) en anderzijds uit afdoende bestraffing. Het toezicht is gericht op wetshandhaving en veronderstelt dat het gedrag van de onder toezicht staanden gevoelig is voor disciplinerende maatregelen.

Bij repressief toezicht is het belangrijk om snel op de hoogte te zijn van gevallen van niet-naleving. Daarom wordt in veel gevallen de mogelijkheid geschapen om incidenten, overtredingen en ongebruikelijke situaties te melden via telefoon, internet of sociale media. Voor de toezichthouder betekent dat het inrichten van een afzonderlijk werkproces om de meldingen, klachten of incidenten af te handelen.



Gebruik

De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft een speciaal meldpunt voor klachten ingericht. Dat gebruikt zij mede voor het toezicht.



Straf- en bestuursrechtelijke sanctionering

Straf- en bestuursrechtelijke sanctionering zijn vormen van interveniëren waarbij in geval van geconstateerde niet-naleving dwangmiddelen worden toegepast.



Toelichting

Om naleving te kunnen afdwingen hebben toezichthouders machtsmiddelen nodig als de geïnspecteerden niet willen meewerken. Deze middelen zijn gebaseerd op strafrecht of bestuursrecht. De machtsmiddelen kunnen zowel worden ingezet om herstel van naleving af te dwingen als om het niet-naleven te bestraffen. Een straf is bedoeld als ‘leedtoevoeging’ en kan niet alleen afschrikwekkend, maar ook vergeldend werken. Sanctionering is te onderscheiden in strafrechtelijke sanctionering en bestuursrechtelijke sanctionering.

Bij bestuursrechtelijke sanctionering is hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn gericht op herstel en omvatten last onder dwangsom, bestuursdwang, bestuurlijke boete en intrekking van een vergunning. Het bestuursorgaan of de inspectie bepaalt zelf of de maatregel wordt toegepast en wat de zwaarte van de maatregel is.

Strafrechtelijke sanctionering is gebaseerd op het Wetboek van Strafvordering en loopt altijd via het Openbaar Ministerie. Wat de strafbare feiten zijn en welke straffen ervoor kunnen worden uitgesproken, is te vinden in de materiewetten zelf, het Wetboek van Strafrecht (materieel strafrecht) of bijvoorbeeld in de Wet

Economische Delicten. Een strafbaar feit kan een overtreding of een misdrijf zijn. De ernst bepaalt zowel de strafmaat als de opsporingsbevoegdheden. Sancties kunnen geldboetes zijn, maar ook hechtenis, taakstraffen of gevangenisstraf. Sinds 2010 bestaat de bestuurlijke strafbeschikking die ook onder het strafrecht valt.

In de kabinetsnota³¹ over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel heeft het kabinet criteria neergelegd voor de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionering.

Naast de formele machtsmiddelen beschikken toezichthouders over informele drukmiddelen, zoals waarschuwingen (dreigen met dwang), publicatie van namen en resultaten van toezicht (naming-and-shaming). Maar er zijn ook vriendelijker middelen beschikbaar zoals naming-and-faming, het geven van complimenten. Als een beroepsgroep tuchtrechtspraak kent, kan de toezichthouder er ook voor kiezen een klacht in te dienen bij de tuchtrechter.

Tot slot kan een toezichthouder een situatie van niet-naleving gedogen. Gedogen moet overigens wel aan een aantal eisen (schriftelijk, tijdelijk, voorwaardelijk en betrokkenheid van belanghebbende) voldoen.



Gebruik

De meeste inspecties beschikken over bevoegdheden en instrumenten om bestuursrechtelijk of strafrechtelijk te handhaven. Bij strafrechtelijke sanctionering wordt in elk geval bij misdrijven de officier van justitie betrokken. De Inspectie Veiligheid en Justitie, de

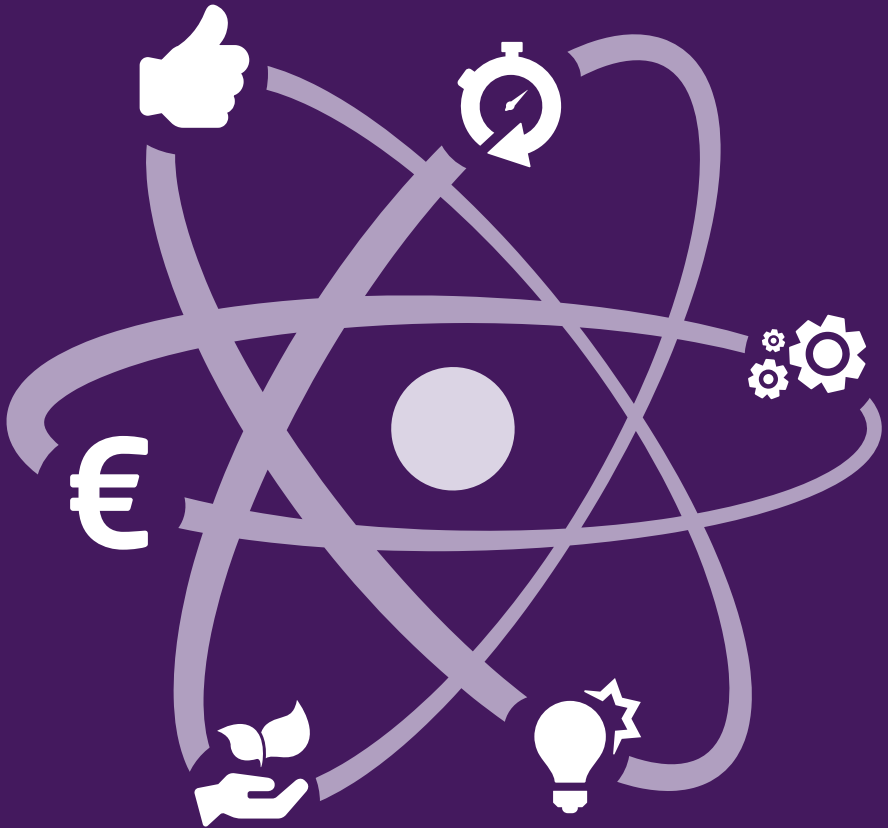
³¹ Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel; Kamerstukken I 2008/09, 31700 VI, D, oktober 2008.

Erfgoedinspectie en de Inspectie Jeugdzorg beschikken (nog) niet over mogelijkheden tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering. Door hun gezag, deskundigheid en korte lijnen met bevoegde instanties kunnen zij echter wel degelijk invloed uitoefenen op het gedrag van de doelgroep.



Lees ook

Velders, R. (2011). *Introductie in toezicht en handhaving*. Den Haag: BJU, p. 24 e.v.



Dimensie 6: Randvoorwaarden



Principes van goed toezicht

Principes van goed toezicht zijn de zes in de Kaderstellende Visie op Toezicht geformuleerde eisen waaraan goed toezicht moet voldoen.



Toelichting

De basisprincipes van goed toezicht vinden hun grondslag in de Kaderstellende Visies op Toezicht I (2001) en II (2005: Minder last, meer effect). De Kaderstellende Visies op Toezicht zijn formele regeringsstandpunten.

In de eerste Kaderstellende Visie op Toezicht zijn de basisprincipes onafhankelijk, transparant en professioneel geïntroduceerd. Ze zeggen voornamelijk iets over de organisatie van het toezicht en dienen vooral het gezag en de legitimiteit van de toezichthouder te versterken. In de tweede Kaderstellende Visie op Toezicht werden daar de basisprincipes selectief, slagvaardig en samenwerkend aan toegevoegd. Deze basisprincipes zeggen meer over de effectiviteit en de efficiency van het toezicht.

a. Selectief

Toezicht kan en hoeft niet overal in gelijke mate plaats te vinden. De overheid geeft aan welk niveau van handhaving zij nastreeft. Toezichthouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. Toezicht sluit zo veel mogelijk aan op andere vormen van controle en verantwoording. Gerechvaardigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen.

b. Slagvaardig

Toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties om zelf het gewenste resultaat te bereiken. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. Bij dit alerte toezicht past een zakelijke houding op basis van geconstateerde feiten. Op sommige terreinen betekent dit een verandering in de cultuur van met elkaar omgaan door sneller en steviger in te grijpen dan nu gebruikelijk is. Op meldingen en klachten van burgers wordt sneller (responsief) actie ondernomen.

c. Samenwerkend

Samenwerking is een belangrijk middel om de last door toezicht voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken en efficiency van toezicht te vergroten. Samenwerking bestaat in vele varianten; deze varieert van gegevensuitwisseling, afstemming van bedrijfsbezoeken en/of gezamenlijke uitvoering daarvan tot volledige taakoverdracht.³² Toezichthouders maken meerjarenafspraken over de vorm, inhoud en intensiteit van deze samenwerking.

d. Onafhankelijk

Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hun materiële onafhankelijkheid komt vooral tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht – te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren – zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten.

³² Zie het rapport van de Inspectieraad *Samen werkt* (2005).

e. Transparant

Een goede toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk. Hij zorgt voor vastlegging van de waarborgen van zijn onafhankelijkheid. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zo veel mogelijk actief openbaar. De transparante toezichthouder verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten.

f. Professioneel

Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichtorganisatie en de beroepsgroep. De individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer. De professionele toezichtorganisatie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en ontwikkelt een visie omtrent haar plaats in de samenleving.

Gebruik

Alle inspecties gebruiken expliciet de basisprincipes van goed toezicht als uitgangspunt. In vrijwel alle officiële jaarplannen en beleidsdocumenten worden deze principes aangehaald. De beroepsgroep blijft zich ontwikkelen door initiatieven van de beroepsvereniging VIDE en de activiteiten van de Inspectieraad.

Lees ook

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De Kaderstellende Visie op Toezicht*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Minder last, meer effect; Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*.

(Reductie van) toezichtlasten

Toezichtlasten zijn de inspanningen die onder toezicht staanden moeten doen om te voldoen aan de (informatie)verplichtingen vanwege het toezicht.

Toelichting

Bedrijven kunnen toezicht ervaren als belastend. Deze belasting kan zich voordoen door het moeten investeren van tijd om de inspecteur te begeleiden, zaken voor te bereiden of dossiers te tonen. Het kan ook gaan om kosten, bijvoorbeeld omdat expertise wordt ingehuurd ten behoeve van het toezicht en het kan geld kosten om bepaalde informatie die de inspecteur vraagt te genereren. De last van toezicht wordt daarnaast bepaald door zogenaamde belevingsfactoren, zoals de deskundigheid en houding van de inspecteur en het tijdstip van de inspectie.

Toezichtlasten maken deel uit van het bredere begrip administratieve lasten. Een andere vorm van administratieve lasten zijn de zogenaamde nalevingskosten. Dat zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan verplichtingen uit de wet- en regelgeving. De nalevingskosten kunnen worden berekend volgens de methode beschreven in ‘Meten is Weten II’ van de Regiegroep Regeldruk³³.

Opeenvolgende regeringen hebben doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het verminderen van lasten voor het bedrijfsleven.

³³ Rapportage *Regeldruk bedrijven*, bijlage 3 (VNO-NCW).

In de met grote kamermeerderheid aangenomen moties-Aptroot³⁴ werd aangedrongen op één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven. Als compromis is besloten om als inspecties meer samen te werken in domeinen en de toezichtlast met 25% te verminderen.³⁵ De Inspectieraad werd belast met de coördinatie van de uitvoering van deze toezeggingen.

In het regeerakkoord VVD-CDA (2010) is opgenomen dat er per 1 januari 2011 een zogeheten inspectievakantie voor het bedrijfsleven wordt ingevoerd. “Bij deugdelijke zelfregulering (certificering) kan met minder inspectieonderzoeken per bedrijf worden volstaan.” De regering beoogt hiermee de toezichtlasten voor goedwillende bedrijven verder te beperken en tijd vrij te spelen voor toezicht op slechte nalevers.

Concreet houdt een inspectievakantie in dat een bedrijf maximaal twee inspectiebezoeken per jaar krijgt, als dat bedrijf drie jaar lang goed nalevingsgedrag heeft laten zien. Ook mogen in die periode geen (terechte) klachten of signalen zijn binnengekomen over overtredingen.

Een bedrijf wordt uitgezonderd van de inspectievakantie als:

- het volgens de Nederlandse of Europese wet verplicht is om vaker een inspectie uit te voeren;
- de branche waar het bedrijf bij hoort een verhoogd risico heeft (bijvoorbeeld bedrijven die onder het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO) vallen);

³⁴ Kamerstukken 30300 XIII, nr. 29 en 29362, nr. 76 (2005 en 2006).

³⁵ [Brief van de Ministers](#) voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken (Kamerstuk 29362 nr. 71, 13 januari 2006).

- het bedrijf na incidenten of calamiteiten intensiever geïnspecteerd moet worden.

Gebruik

In het Meerjarenprogramma rijksinspecties 2011-2014 staat op welke wijze de rijksinspecties gezamenlijk bijdragen aan het verminderen van toezichtlasten. Mogelijkheden liggen vooral bij het risicogerichte toezicht, het ontwikkelen van horizontaal toezicht, het verder ontwikkelen van systeemtoezicht en het uitwisselen van gegevens tussen inspecties.

Verder hebben in de verschillende samenwerkingsdomeinen toezichtlastmetingen plaatsgevonden. Per 1 januari 2012 is de inspectievakantie ingevoerd door de samenwerkende rijksinspecties.

Lees ook

- Meerjarenprogramma Inspectieraad 2011-2014.
- Inspectieraad, Programma Eenduidig Toezicht (2006). *Handleiding Meetmethodiek Toezichtlasten (MTL)*.
- Meldingen over de toepassing van de inspectievakantie door rijksinspecties. Hiervoor gebruikt u het [Formulier Meldpunt Inspectievakantie](#).

Totstandkoming van het begrippenkader

Het begrippenkader is in opdracht van de Inspectieraad opgesteld door Rob Velders van Velders IMC en Meindert Brunia van BRUNIA Compliance Consultancy. Vanuit het Bureau Inspectieraad is een begeleidingsgroep geformeerd onder leiding van Petra van den Broek, met daarin ook enkele inspectievertegenwoordigers zoals Tom van der Hoeven (Inspectie SZW), Herman Wehkamp en Andries Oldenkamp (beiden Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). De opzet van het proces en het verloop daarvan zijn in een reeks bijeenkomsten met de begeleidingsgroep afgestemd. Ook zijn tussenproducten van commentaar voorzien.

De auteurs hebben allereerst de actuele beleidsdocumenten van alle inspecties opgevraagd en deze doorzocht op definities en omschrijvingen. Daarnaast zijn verschillende documenten bekeken die voor meer dan een enkele inspectie van belang zijn, zoals het

meerjarenbeleidsplan van de Inspectieraad, de Kaderstellende Visies op Toezicht, algemene wetgeving (bijvoorbeeld de Awb), rapporten van de Algemene Rekenkamer en onderzoekscommissies, en documenten uit de werkgroepen van de Inspectieraad.

Hieruit is een groslijst van begrippen vervaardigd, die aan de inspecties is voorgelegd. In interviews met de inspecties zijn de gevonden beschrijvingen en definities besproken en is gevraagd naar aanvullende documenten met betrekking tot de ‘witte vlekken’. Indien bij een inspectie verschillende betekenissen werden aangetroffen, is gevraagd welke beschrijving als de meest van toepassing zijnde moest worden beschouwd. Wat opviel was dat veel termen niet inhoudelijk zijn beschreven (wat is het), maar vaak direct van een operationele uitleg zijn voorzien (hoe doe je het). Verder viel op dat de recentelijk gefuseerde inspecties relatief meer aan beschrijving van termen doen dan de inspecties die niet onlangs zijn gefuseerd. Kennelijk bestaat er bij fusie een duidelijke behoefte aan onderlinge duidelijkheid en afspraken, wat eigenlijk neerkomt op dezelfde behoefte als waarvoor dit begrippenkader is opgesteld. Ook viel regelmatig op dat begrippen binnen organisaties niet erg consequent worden gebruikt.

Tijdens het proces is een aantal begrippen geselecteerd waarvan het gebruik of de betekenis sterk verschilt, zoals de termen toezicht, handhaving en systeemtoezicht. Deze zijn besproken in een bijeenkomst met de klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de inspecties. Daarbij was niet het uitgangspunt dat het een vorm van onderhandeling was tussen inspecties, maar een discussie tussen professionals. Ook kwamen termen aan de orde die weerstand opriepen bij verschillende inspecties, terwijl andere deze

termen vooral omarmden. Te denken valt aan termen als dienstverlening en inspectievakantie.

Vervolgens bleek er ook behoefte te zijn aan ordening van de termen. Wat is de samenhang tussen de verschillende begrippen? Deze behoefte heeft geleid tot het opstellen van een – eveneens breed bediscussieerd en herhaaldelijk bijgesteld – ordeningskader. Dat ordeningskader heeft zich ontwikkeld tot het raamwerk voor het gehele begrippenkader.

De Inspectieraad

De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspectiediensten. In de Inspectieraad werken de tien rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht. Deze vernieuwing richt zich op verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht, lagere toezichtlasten voor de onder toezicht staanden en meer efficiency in de uitvoering. De hoofdlijnen daarvan zijn neergelegd in het Meerjarenprogramma 2011-2014 en het Werkprogramma 2012-2013 van de Inspectieraad.

De Inspectieraad bevordert dat de rijksinspectiediensten het toezicht uitoefenen volgens de principes van goed toezicht, zoals geformuleerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht.

De volgende rijksinspecties vormen gezamenlijk de Inspectieraad:

- Agentschap Telecom
- Erfgoedinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie SZW
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

Meer weten? Zie www.inspectieloket.nl.

Rijksinspecties werken op veel gebieden samen. Daarbij is het belangrijk dat ze elkaar begrijpen, maar ook dat de buitenwereld ze verstaat. Daarvoor is dit boekje ontwikkeld, dat weergeeft hoe begrippen rond toezicht en handhaving op dit moment worden gebruikt. Het ordeningskader geeft een handzaam overzicht van de begrippen en laat zien hoe deze samenhangen.

Dit begrippenkader is een naslagwerk, maar laat zich ook lezen van kaft tot kaft. In toezichtopleidingen zal het zijn dienst bewijzen en door de literatuurverwijzingen kan het een begin zijn van verder lezen. Toezicht en handhaving zijn voortdurend in beweging en de betekenis van begrippen ligt niet voor de eeuwigheid vast. Juist daarom is het belangrijk om hierover steeds de dialoog aan te gaan.

Het begrippenkader is geschreven door twee auteurs in opdracht van en in samenwerking met de Inspectieraad:

Rob Velders (1964) is begonnen als milieu-inspecteur en heeft daarna in diverse beleids- en toezichtfuncties gewerkt. Sinds 2007 is hij zelfstandig consultant op het gebied van toezicht en handhaving.

Meindert Brunia (1949) is organisatie- en verandekundige. Hij werkt onder de naam BRUNIA Compliance Consultancy als zelfstandig adviseur op het terrein van naleving, toezicht en handhaving.
