



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit

Veld, R.A. in 't

Citation

Veld, R. A. in 't. (2022, March 30). *Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Hoofdstuk 5

Toezicht

1) Inleiding

Een veel gebruikte definitie van toezicht luidt: “Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het zich daarna vellen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (2e Kamer, 2001; Algemene Rekenkamer, 1998; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Mertens, 2011). Centraal in deze definitie staat dat toezicht dient uit te gaan van vooraf gestelde eisen (wet- en regelgeving, normen). Daarnaast benadrukt de definitie het procesmatige karakter van toezicht (eerst informatie verzamelen, dan toetsen aan de norm, dan het vellen van een oordeel en tenslotte eventueel interveniëren). Tenslotte impliceert de definitie dat interveniëren (handhaving) onderdeel uitmaakt van het toezicht (er zijn veel discussies gevoerd over de vraag of het begrip handhaving onderdeel uitmaakt van het begrip toezicht of los daarvan moet worden gezien). Handhaving is conform de definitie de laatste fase van het toezichtsproces (Ruimschotel, 2014). De definitie is toepasbaar op allerlei verschillende vormen van toezicht. Deze dissertatie zal verder deze definitie hanteren.

Naast de hierboven beschreven definitie bestaan er nog een aantal formelere definities, die zich richten op het toezicht door de overheid. Zo wordt in de Aanwijzingen voor de Regelgeving⁹⁵ toezicht beschreven als “werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd”. De Hoge Raad⁹⁶ beschrijft toezicht als “het vanwege het openbaar gezag bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen, met het oog op de naleving der verordeningen van het bevoegd gezag uitgegeven”. Een definitie die meer ingaat op het doel en de functie van toezicht is: “Toezicht is gericht op het bevorderen van de uitvoering van wet- en regelgeving en overheidsbeleid met als doel de borging van het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening” (Robben, 2010).

Tenslotte bestaan er meer algemene en abstracte en met meer nadruk op de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht geformuleerde definities: “Toezicht is een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd en zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen en ten doel hebben gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden” en “toezicht is het kijken of het wel goed gaat, maar er ook voor zorgen dat het goed gaat” (Ruimschotel, 2014).

Ook ten aanzien van het begrip handhaving zijn nog een aantal definities in omloop. Voorbeelden daarvan zijn: “Handhaving is het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels, voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie” (Algemene Rekenkamer, 2002); “Handhaving is het door controle en het toepassen (of dreigen daarmee) van administratieve, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd”⁹⁷; “Handhaven is de wettelijk gelegitimeerde

⁹⁵ Aanwijzingen voor de Regelgeving, 18-11-1992, Staatsblad 1992, 230, laatstelijk gewijzigd, 22-12-2017, Staatscourant 2017, 69426, artikel 5:35.

⁹⁶ Hoge Raad, 11 maart 1895, W 6637 en 28 oktober 1895, W 6734.

⁹⁷ Tweede Kamer 1980/1981, 16805, 1-2, pag. 5.

beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van de onder toezicht gestelde teneinde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon te bereiken” (Mertens, 2011) en “Handhaven omvat alle handelingen die gericht zijn op het bewerkstelligen van normconform gedrag” (Blomberg & Michiels, 1997). Voor de overzichtelijkheid wordt in deze dissertatie handhaving gezien als een integraal onderdeel van het begrip toezicht.

Een chronologisch overzicht van de aanwezige definities van toezicht en handhaving is gegeven in tabel 2.

Jaartal	Definitie	Bron
1895	Het vanwege het openbaar gezag bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen, met het oog op de naleving der verordeningen van het bevoegd gezag uitgegeven.	Hoge Raad
1980	Handhaving is het door controle en het toepassen (of dreigen daarmee) van administratieve, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.	Tweede Kamer
1992	Werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd.	Aanwijzingen voor de regelgeving
1997	Handhaven omvat alle handelingen die gericht zijn op het bewerkstelligen van normconform gedrag	Blomberg en Michiels
1998	Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet en het zich daarna vellen van een oordeel daarover, en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.	Algemene Rekenkamer, Commissie Holtslag, Tweede Kamer, Mertens
2002	Handhaving is het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels, voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie.	Algemene Rekenkamer
2010	Toezicht is gericht op het bevorderen van de uitvoering van wet- en regelgeving en overheidsbeleid met als doel de borging van het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening.	Robben
2011	Handhaven is de wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van de onder toezicht gestelde teneinde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon te bereiken.	Mertens
2014	Toezicht is een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd en zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen en ten doel hebben gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden.	Ruimschotel
2014	Toezicht is het kijken of het wel goed gaat, maar er ook voor zorgen dat het goed gaat.	Ruimschotel

Tabel 2 Definities toezicht en handhaving

In de praktijk bestaat er een aantal verschillende vormen van toezicht wanneer wordt gezien in welk domein het toezicht wordt gehouden. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen publiek-privaat toezicht (bijvoorbeeld overheidstoezicht op bedrijven, ook wel verticaal of extern toezicht genoemd), publiek-publiek toezicht (bijvoorbeeld toezicht van de centrale overheid op decentrale overheden, toezicht door de Algemene Rekenkamer), privaat-privaat toezicht (bijvoorbeeld toezicht door raden van toezicht in bedrijven en andere organisaties, toezicht door accountants, toezicht door certificerende instellingen, audits binnen organisaties,) en privaat-publiek toezicht (toezicht door de Tweede Kamer op de Regering) (Robben, 2010; Ruimschotel, 2014; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Deze dissertatie richt zich verder alleen op het toezicht door de overheid. Daarbinnen

bestaan ook diverse vormen van toezicht, zoals bijvoorbeeld het toezicht gericht op de naleving van wet- en regelgeving en het toezicht op het waarborgen van de vrije markt, vrije mededinging, toezicht op banken, toezicht door de politie, bescherming van consumentenbelangen en van de privacy, en dergelijke. Deze dissertatie richt zich alleen op het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven (en daarbinnen met name op het gebied van de procesveiligheid).

Er houdt zich een aantal disciplines met diverse aspecten van toezicht bezig, zoals rechten, criminologie, bestuurskunde en organisatiekunde. Gezien het centrale thema van deze dissertatie (de invulling door de overheid van haar rol als toezichthouder en handhaver) ligt het voor de hand de bestuurskundige benadering te hanteren.

2) Functie en belang van (overheids)toezicht

Overheidstoezicht is onderdeel van een breder systeem van de instrumentenmix die de overheid tot zijn beschikking heeft: wet- en regelgeving, beleid, uitvoering, het verstrekken van middelen, toezicht (en handhaving). Daarmee is ook een verband gelegd tussen sturing en beleid enerzijds en toezicht anderzijds (2e Kamer, 2005a). De inrichting van het overheidstoezicht moet dus congruent zijn aan de besturingsrelatie van de overheid ten aanzien van de onderhavige sector (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Helderma & Honingh, 2009; Mertens, 2006). Overheidstoezicht heeft een functie in deze bredere context (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013).

Overheidstoezicht dient de publieke zaak en bevordert het functioneren van de democratische samenleving (Ruimschotel, 2014) en is dientengevolge een onderdeel van de checks and balances van de maatschappij (Ministerie VWS, 2012). Het borgt het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en heeft daarmee een belangrijke functie (Grimmelikhuijsen, Bouwman, & de Vries, 2020). Door de ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk 4, waarbij meer nadruk kwam te liggen op zelfregulering en zelfwerkzaamheid, zijn vormen van horizontaal privaat toezicht (bedrijfsinterne auditing, toezicht door certificerende instellingen en verzekeraars, toezicht door ketenpartners) sterk gegroeid. Het overheidstoezicht kan complementair zijn aan deze andere vormen van toezicht, kan daarvan gebruik maken, maar daar nooit volledig door worden vervangen (Algemene Rekenkamer, 2008; Eijlander, 2002; Helderma & Honingh, 2009; Mein et al., 2009; Wijnker & van der Velde, 2020).

Overheidstoezicht confronteert de onder toezicht gestelden met de norm zoals die is neergelegd in de wet- en regelgeving. Ten opzichte van de onder toezicht gestelden is het toezicht dus altijd kritisch en levert het andere zienswijzen en tegenargumenten op (Mertens, 2011). Overheidstoezicht is dus per definitie omstrede en wekt tegenstrijdige verwachtingen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Met het zetten van de norm trekt de overheid een streep. Ze verwacht dat de onder toezicht gestelden zich daaraan houden. Het toezicht moet deze naleving waarborgen. Wanneer het toezicht faalt wordt het vertrouwen van de maatschappij in de overheid aangetast (Commissie Onderzoek Vuurwerkrap, 2001).

De belangstelling voor toezicht, het aantal toezichthouders en de hoeveelheid uitgevoerd toezicht is de laatste tijd enorm gestegen. Maar deze uitbreiding is vooral te zien in het zogenaamde markttoezicht en niet in het nalevingstoezicht op bedrijven. De groei wordt veroorzaakt door de toenemende privatisering en marktwerking (regulering vooraf wordt

vervanging door toezicht achteraf) (Braithwaite, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013).

Over de hoeveelheid toezicht die door de overheid bij het nalevingstoezicht moet worden ingezet wordt al jaren gediscussieerd (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Het bedrijfsleven en de werkgeversorganisaties pleiten voor vermindering van de “toezichtslast”. Omwonenden, werknemersorganisaties en de milieubeweging pleiten juist voor meer toezicht. Ook na ongevallen, incidenten en rampen wordt de roep om meer toezicht vanuit de maatschappij luider, maar tegelijkertijd is er een maatschappelijke beweging die vindt dat de overheid moet terugtreden en dat wet- en regelgeving kan worden gedereguleerd (zie ook hoofdstuk 4) (Ministerie VWS, 2012; Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2016). Deze twee bewegingen leiden dan ook tot het verschijnsel dat wordt aangeduid met het begrip “toezichtsparadox”: Enerzijds is er dus het streven naar een compactere overheid met minder regeldruk en meer verantwoordelijkheid voor het veld en de burgers, maar zodra zich incidenten voordoen klinkt de roep om strengere toezicht en doeltreffende handhaving.

Vooral na incidenten wordt er vaak voor gepleit om het toezicht strenger te maken en met meer sanctionerende bevoegdheden uit te rusten. Ook wordt het toezicht bekritiseerd omdat men het incident niet heeft kunnen voorkomen. Maar alleen toezicht houden na incidenten is niet goed mogelijk. Toezicht dient gedurende langere tijd en planmatig te worden ingezet. Door politieke ad-hoc sturing raakt dit gemakkelijk op de achtergrond (Hoogenboom, Bakker, & Pheijffer, 2005).

Zij die pleiten voor minder toezicht doen dit voornamelijk met verwijzingen naar inefficiëntie, bureaucratie, de uitholling van de eigen verantwoordelijkheden van de onder toezicht gestelden, de ervaren administratieve last en het gevaar van stapeling van toezicht (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Aan toezicht wordt zelfs een universeel vermogen tot zelfvermenigvuldiging toegedicht (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Woorden als zelfrijzend bakmeel en institutionele spaghetti worden dan gebruikt (van Waarden, 2006).

De overheid heeft ten aanzien van het nalevingstoezicht nieuwe uitgangspunten geformuleerd: uitgaan van vertrouwen, het realiseren van meer effect en het bezorgen van minder “last” (zie ook hoofdstuk 4) (Project Vernieuwing Toezicht, 2009). Overheidsprogramma’s gingen uit van het verminderen met 25% van de inspectiedruk (Kabinet Balkenende IV, 2006; Ministerie BZK, 2007; Project Vernieuwing Toezicht, 2009). Ook werd het woord “toezichtsvakantie” in de discussie geïntroduceerd. Deze toezichtsvakantie was bedoeld voor bedrijven waarvan kwam vast te staan dat zij hun naleving goed op orde hadden. Daar zou dan tegenover staan dat zij minder vaak of minder diep zouden worden geïnspecteerd (2e Kamer, 2005a; Mertens, 2011). Overheidsmedewerkers dienden zich verder klantvriendelijker op te stellen en zich naar bedrijven toe te gedragen als adviseur en meedenker. De cafébrand in Volendam in 2001 heeft overigens laten zien waartoe dit kan leiden (Commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001, 2001). Een en ander ging gepaard met forse taakstellingen⁹⁸ op de toezichts- en uitvoeringsorganisaties, waardoor het vertrouwen in toezicht is afgenomen (Algemene Rekenkamer, 2013). In dit alles heeft sterk de nadruk gelegen op minder “last”, terwijl het thema “meer effect” nauwelijks aandacht heeft gekregen (Mertens, 2008, 2011).

⁹⁸ Het kabinet Balkenende IV besloot in 2010 tot een korting van Euro 231 miljoen op alle departementen. Vervolgens besloot het Kabinet Rutte I voor de periode 2013-2015 tot een korting van 1,5% per departement. Tenslotte werd in 2012 in het Lenteakkoord een korting van Euro 875 miljoen vastgelegd en door het Kabinet Rutte II vanaf 2016 tot een korting van Euro 1,1 miljard structureel.

3) (Overheids)toezicht in een veranderende samenleving

De samenleving verandert in een redelijk snel tempo. Ze beweegt weg van een hiërarchisch gestructureerde maatschappij naar een meer horizontaal georganiseerde maatschappij: de zogenaamde netwerksamenleving. Door diverse technologische ontwikkelingen worden we geconfronteerd met nieuwe risico's. Er is sprake van een toezichtsparadox, waarin de samenleving om zich verder te kunnen ontwikkelen minder regels, minder overheid en meer eigen verantwoordelijkheid wil (zie ook hoofdstuk 4). Maar zodra er zich incidenten voordoen wordt door dezelfde samenleving geëist dat verantwoordelijk bestuurders consequenties aanvaarden en wordt er geroepen om meer en strenger toezicht. Ook wordt er dan gegrepen naar nieuwe wetgeving en meer regels (de risico-regelreflex).

Bij dit alles wordt de vraag opgeroepen of het klassieke toezicht nog wel adequaat is in dit nieuwe krachtenveld (Inspectieraad, 2016). De afgelopen decennia waren de volgende drie oriëntaties ten aanzien van het toezicht dominant:

- Nadruk op lasten en kosten, waarbij het terugdringen van de administratieve en financiële lasten voor de overheid en de onder toezicht staande sectoren centraal stonden;
- Nadruk op de naleving van wet- en regelgeving en daarop gerichte handhavingssinterventies;
- Nadruk op de politiek en bestuurlijke functie, met als uitgangspunt dat het toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en bewaakt dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Deze oriëntaties zijn weliswaar relevant en legitiem, maar te beperkt om adequaat te kunnen blijven inspelen op de snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Ze hebben te weinig oog voor de meerwaarde en opbrengsten van toezicht, inclusief de bijdragen aan het borgen of realiseren van publieke belangen. Verruiming van het perspectief is dus nodig. Daarbij dienen centraal te komen staan het dienen van publieke belangen, het expliciteren van maatschappelijke opbrengsten, het inspelen op de governancestructuur van de onder toezicht staande sectoren en het vorm geven aan de reflectieve functie van het toezicht (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013).

Ook binnen de gemeenschap van Rijksinspecties wordt over deze problematiek gediscussieerd en wordt tot de conclusie gekomen dat het toezicht in de toekomst zich meer moet gaan richten op het publiek belang bij toezicht, dat de signalerende en agenderende rol van toezichthouders moet worden versterkt, dat toezichthouders actief en transparant naar buiten moeten treden, verder moeten professionaliseren en dat de onafhankelijke positie beter moet worden verankerd (Inspectieraad, 2016, 2017b, 2019b). Er moet een proactieve maatschappelijke communicatiestrategie komen, de zichtbaarheid en de openheid moeten worden ingezet en er moet worden deelgenomen aan het publieke debat (Inspectieraad, 2016, 2019b). Voor een verdere professionalisering van het toezicht is het van belang dat de inspectiepraktijk in verbinding wordt gebracht met de wetenschap (Inspectieraad, 2018). Kennisdeling is hierbij van essentieel belang.

4) De relatie met wet- en regelgeving

Zoals eerder opgemerkt is toezicht in eerste instantie het verzamelen van informatie en het toetsen daarvan aan een norm. Bij nalevingstoezicht wordt deze norm gegeven door middel

van wet- en regelgeving. Het zal duidelijk zijn dat de mogelijkheid om goed toezicht te houden daarmee afhankelijk is van de kwaliteit van deze wet- en regelgeving. Om dit alles goed inzichtelijk te maken heeft de overheid op basis van de gedragswetenschappen een analysemodel bestaande uit 11 dimensies opgesteld. Met elkaar zijn deze 11 dimensies bepalend voor de mate van naleving van wet- en regelgeving. Dit model is bekend geworden onder de term “Tafel van 11” (Ministerie van Justitie, 2006); (Ruimschotel, 2014). De 11 factoren kunnen de sterke en zwakke kanten van wet- en regelgeving weergeven en bieden daarmee inzicht in de kansen dat de wet- en regelgeving succesvol zal worden nageleefd en dat toezicht op basis van deze wet- en regelgeving goed kan worden uitgevoerd. Het model wordt binnen de overheid voornamelijk toegepast bij wijziging van bestaande wetgeving of bij nieuwe wetsontwerpen (door het uitvoeren van de zogenaamde nalevings-, toezichts- en handhavingstoets). In 2017 publiceerde het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een gedragsanalyse-tool onder de naam Interventiecompas. Ook deze tool is gebaseerd op de gedragswetenschappen, is bedoeld voor professionals die streven naar goed werkende wetgeving en helpt hen inzicht te verkrijgen in gedragingen van doelgroepen waarop wetgeving van toepassing is en welke oorzaken dit gedrag bepalen (Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, 2017). Dit alles houdt de erkenning in dat niet alleen toezicht de naleving bevordert, maar dat ook de aard en kwaliteit van de wetgeving hierop van grote invloed is (Mertens, 2011).

In de wet- en regelgeving wordt steeds meer gebruik gemaakt van open normen en doelvoorschriften. Enerzijds geeft dit de toezichthouder de ruimte om in de praktijk tot nadere invulling en precisering van de norm of het voorschrift te komen, maar anderzijds geeft het de toezichthouder weinig zekerheid wat precies de passende invulling is (Mertens, 2011; Pasman, 2015). Dichte normen (of middelvoorschriften) zijn op zich efficiënt. Zij verschaffen immers duidelijkheid over wat er van de onder toezicht gestelde wordt verlangd. Discussies daarover worden door de norm of het voorschrift zelf beslecht. Open normen of doelvoorschriften maken het moeilijker. De onder toezicht gestelde is in eerste instantie zelf aan zet. De toezichthouder heeft het lastiger. Hij of zij wordt hierdoor meer aangesproken op communicatievermogen en inhoudelijk gezag (Wiering et al., 2021).

5) Soorten toezicht

Van oudsher was het regelgeleid toezicht van belang. Vooral bij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die voornamelijk bestond uit middelvoorschriften paste dit goed. Nadeel van deze vorm van toezicht is dat alleen wordt gekeken naar de uiterlijke verschijningsvormen van het gedrag van een bedrijf en niet naar hoe dit gedrag verankerd is. Het heeft de neiging te leiden tot organisaties die zich laten leiden door de toezichthouder en zijn/haar bevindingen tijdens inspecties. Vertoont het bedrijf nu zelf proactief gedrag of gedraagt men zich zo omdat de toezichthouder erom vraagt of dat het van de wetgever moet (Mertens, 2011)?

Daarnaast is er het opbrengstgeoriënteerd toezicht. Deze vorm van toezicht veronderstelt dat de prestaties van de onder toezicht staande organisatie duidelijk en goed waarneembaar zijn, bijvoorbeeld aan de hand van prestatie indicatoren. Het wordt voornamelijk gebruikt in het onderwijs en de gezondheidszorg (Mertens, 2011).

Bij een derde vorm van toezicht worden de besturingssystemen of beheerssystemen van de bedrijfsorganisatie als aangrijpingspunt voor het toezicht gebruikt (de Bree, 2010). Deze vorm

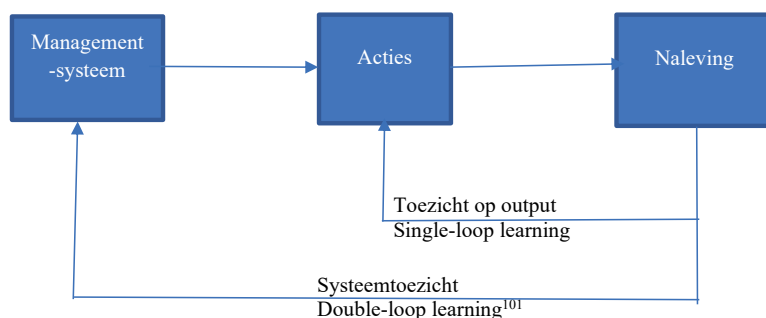
van toezicht wordt aangeduid met de term systeemtoezicht (Helderman & Honingh, 2009, 2010; Mertens, 2011). Het wordt voornamelijk gebruikt bij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die gebaseerd is op doel- en zorgplichtbenaderingen (VROM-inspectie, 2009). Aangezien deze vorm van wet- en regelgeving zich in een toenemende populariteit mag verheugen heeft ook systeemtoezicht een grote vlucht genomen.

Gezien het toenemende belang was er ook behoefte aan het opstellen van definities teneinde er zeker van te zijn dat goed kon worden geduud waarover de discussies over deze vorm van toezicht precies handelden.

Een systeem is het samenhangend geheel van processen en procedures, dat dient om producten of resultaten (output) van voldoende kwaliteit te bereiken. Een systeem kan bestaan uit een combinatie van enkele processen en procedures, een al dan niet gecertificeerd zorgsysteem of een managementsysteem gericht op naleving.

Een definitie van systeemtoezicht luidt dan: “Systeemtoezicht is al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld; dit door auditachtige⁹⁹ onderzoeken gecombineerd met reality checks¹⁰⁰ uit te voeren” (Helderman & Honingh, 2009; Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008). Hierbij kan informatie van de onder toezicht staande organisatie en/of van derden worden meegenomen. Een andere definitie luidt: “Systeemtoezicht is dan het toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf” (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008). Eenvoudiger geformuleerd is “systeemtoezicht het verticale toezicht door de overheid dat gebruik maakt van interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren”.

Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven:



Figuur 7 Systeemtoezicht (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008)

Als voordelen van systeemtoezicht worden genoemd (de Bree, 2010; Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008):

⁹⁹ Een audit is een systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd proces voor het verkrijgen van bewijsmateriaal en het objectief beoordelen daarvan om vast te stellen in welke mate aan de auditcriteria is voldaan (conform NEN-ISO-EN 19011).

¹⁰⁰ Een reality-check is onderdeel van de audit in het kader van het systeemtoezicht en is gericht op de validering van de auditresultaten in de praktijk.

¹⁰¹ Zie voor de betekenis van single-loop en double-loop learning: (Argyris & Schoen, 1978).

- Het heeft een voorspellende waarde, doordat het aangrijpt bij de achterliggende oorzaken van risico's in plaats van bij het toevallig goede of foute eindproduct;
- Het geeft de toezichthouder een bredere kijk op de onder toezicht staande organisatie;
- Het kan een efficiëntere uitvoering aan het toezicht geven en dus goedkoper zijn;
- Het sluit beter aan op “moderne” wetgeving;
- Het bevordert de zelfwerkzaamheid van de onder toezicht staande organisaties, bevordert hun leercyclus en zet hen aan tot een structurele borging van de regelnaleving.

Het kan daarentegen bij een niet juiste toepassing of bij de toepassing bij organisaties die de eigen verantwoordelijkheid niet aankunnen tot te veel vrijheid van die organisaties leiden en daarmee tot vormen van non-compliance leiden.

Systeemtoezicht leidt niet altijd tot een vermindering van de toezichtslast, het verschuift de toezichtslast gedeeltelijk van de toezichthouder naar de onder toezicht gestelden en het kan niet zonder realitychecks. Het is dus de vraag of die combinatie van systeemtoezicht en meer klassieke vormen van toezicht wel goedkoper zal zijn, zeker wanneer niet de kosten maar de kwaliteit voorop wordt gesteld (Michiels & Paul, 2010).

Door de hierboven genoemde voordelen mag systeemtoezicht zich de afgelopen decennia verheugen in een toenemende belangstelling en wordt meer en meer toegepast door diverse overheidsinspecties (Ministerie VWS, 2012). Dit hangt samen met het gegeven dat de wet- en regelgeving meer en meer uitgaat van doel- en zorgbepalingen en er meer en meer doelvoorschriften in worden opgenomen. De verantwoordelijkheid voor naleving van wet- en regelgeving komt hierdoor steeds meer bij bedrijven zelf te liggen (Project Vernieuwing Toezicht, 2009).

Essentieel voor het systeemtoezicht is dat er een vastgelegd systeem is. Er zijn veel verschillende vormen van een dergelijk systeem, al naar gelang de onderhavige processen of problematiek (kwaliteitssysteem, zorgsysteem, beheerssysteem, (veiligheids)managementsysteem). Het systeem dient goed in de organisatie verankerd en een levend document te zijn. Een dergelijk systeem is vooral een communicatiemiddel, zowel intern als extern (Mertens, 2011). Bij de beoordeling of een dergelijk systeem goed genoeg is dient een en ander aan een norm te worden getoetst (bijvoorbeeld een ISO-norm¹⁰² of een NTA¹⁰³, een certificatie van een systeem kan hierbij een hulpmiddel zijn). Een systeem heeft meestal een empirische component (weergave feitelijke situatie) en een normatieve component (gewenste toestand).

Systeemtoezicht kan zich niet beperken tot toezicht op de systemen, maar daarnaast dienen er zogenaamde reality checks te worden gedaan. Dit houdt verband met het besef dat het (papieren) besturings- of beheerssysteem niet noodzakelijkerwijs de werkelijkheid behoeft weer te geven (de problematiek van de “papieren tijger”). Bovendien is de beoordeling door de toezichthouder van een dergelijk systeem niet eenvoudig. Essentiële te beantwoorden vragen zijn hierbij: worden de juiste normen gehanteerd, wordt het functioneren van de organisatie juist weergegeven, is het systeem in lijn met de stand van de kennis, wat is de garantie dat het systeem het feitelijk gedrag van de organisatie weergeeft (Wiering et al., 2021)?

¹⁰² ISO staat voor International Standard Organisation (bijvoorbeeld ISO 31010).

¹⁰³ NTA staat voor Nederlandse Technische Afspraak (bijvoorbeeld NTA 8620:2016)

De vraag is of systeemtoezicht universeel toepasbaar is. Het denken in termen van één oplossing voor de vormgeving van het toezicht doet onrecht aan de gevarieerdheid van de werkelijkheid en is daarom onverantwoord (Helderman & Honingh, 2009, 2010; Mertens, 2011).

Voor bedrijven die niet of onvoldoende proactief zijn in het omgaan met de eigen verantwoordelijkheid is de nadruk op systeemtoezicht waarschijnlijk niet geschikt (Ale & Mertens, 2012). Er moet minimaal een zeker organiserend en zelfregulerend vermogen in een sector of organisatie aanwezig te zijn wil systeemtoezicht zinvol zijn (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008; VROM-Inspectie, 2008).

Wanneer de onder toezicht gestelde een direct belang heeft bij het beheersen van de risico's is de kans op betrouwbare en effectieve interne borgingssystemen het grootst (Helderman & Honingh, 2009, 2010).

Grote bedrijven kunnen bij dit alles een voorbeeld zijn voor andere (kleinere) bedrijven in een sector, zij kunnen een level-playing field bieden en free-riders weren (zie hoofdstuk 1, paragraaf 2.3.2). Voor bedrijven die dit alles niet kunnen internaliseren blijven bestaande gedetailleerde regels, normen en voorschriften belangrijk (Ale & Mertens, 2012). Er heerst overigens nog onzekerheid over nut en noodzaak van het concept van systeemtoezicht, met name door de grote verschillen in de toepassing ervan in diverse sectoren (Biezeveld, 2010; de Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009, 2010).

De kenmerken van systeemtoezicht faciliteren op hun beurt de opkomst van begrippen als risicogestuurd toezicht en informatiegestuurd toezicht.

Bij risicogestuurd toezicht wordt de mate waarin toezicht wordt gehouden bepaald op basis van een risicoschatting en richt men zich verder alleen op de door deze schatting herkende grotere risico's (Berden & Meinster, 2010; van Wingerde, Mascini, & Barth, 2018). Met risicogestuurd toezicht kunnen, daar waar de kans op een slechte naleving groot is en/of het effect van een slechte naleving negatief is, de belangrijkste prioriteiten in het toezicht worden gelegd. Het faciliteert dus een afweging waar en hoe schaarse middelen (tijd en geld) moeten worden ingezet. Het risicogestuurde systeemtoezicht is een populaire vorm van toezicht geworden, die niet alleen in Nederland maar ook internationaal wordt gepropageerd (OECD, 2014). Overigens kent de toepassing van risicogestuurd toezicht ook diverse valkuilen (Baldwin & Black, 2016; Black, 2005; Black & Baldwin, 2010). Zijn de risico's wel goed bekend, zijn de risico's wel meetbaar, is men niet bezig met de risico's van gisteren, wordt het blikveld van de toezichthouder niet teveel vernauwd, etc. (de Wolf & Honingh, 2014)? Verder zijn er in de praktijk van elkaar verschillende interpretaties over wat risicogestuurd toezicht is, wordt er veel over gediscussieerd en worden veel plannen gemaakt, maar blijven praktische toepassingen achter (Helsloot & Scholtens, 2014).

De inzet bij het informatiegestuurd toezicht is om bij het toezicht slimmer en beter gebruik te maken van beschikbare gegevens. Een goede informatievoorziening is hierbij van belang. Bronnen van informatie worden dan gecombineerd en geanalyseerd om tot betere afwegingen te komen. Door de recente exponentiële stijging van de hoeveelheid beschikbare gegevens wordt informatiegestuurd toezicht in de toekomst kansrijk geacht.

6) *Handhaven en/of gedogen*

Wanneer in het toezichtsproces tot het oordeel wordt gekomen dat er sprake is van overtreding van de wet- en regelgeving is de fase van handhaving aangebroken. Er staat dan een scala aan bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten ter

beschikking (Mertens, Muller, & Winter, 2015; Michiels & Muller, 2006), waaronder waarschuwing, aanwijzing, eis tot naleving, bestuurlijke boete, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, bestuurlijke strafbeschikking, proces-verbaal, stillegging van activiteiten, intrekking van de vergunning, exploitatieverbod.

In de praktijk wordt er echter lang niet altijd handhavend opgetreden, maar wordt de overtreding, soms langdurig, gedoogd (Commissie onderzoek cafebrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001, 2001; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b). Tot aan het eind van de jaren '90 was handhaving vaak het sluitstuk (Algemene Rekenkamer, 2005; Michiels, 2005). Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat er geen algemene handhavingsplicht bestaat. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid. Dit leidde tot het gegeven dat er vaak werd gedoogd, vooral bij wet- en regelgeving op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Ook tijdelijk gedogen werd in samenhang met afspraken om tot een stapsgewijze verbetering te komen vaak ingezet. Dit proces kon soms jaren duren (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013b; van den Heuvel, 1993, 1998).

Gedogen werd gezien als een smeermiddel in de samenleving. Dientengevolge was er dus sprake van een handhavingstekort (Algemene Rekenkamer, 2005; Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Michiels, 2005). Er werd dan ook gepleit voor een cultuuromslag bij de diverse toezichthoudende inspecties om zich veel meer op hun handhavende taken te gaan richten (van Wingerde & Huisman, 2010). Hiertoe werd de Stuurgroep Handhaven op Niveau¹⁰⁴ ingesteld. De gebeurtenissen in Enschede (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001) en Volendam (Commissie onderzoek cafebrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001, 2001) fungeerden als katalysator. De commissies vonden integratie en schaalvergroting (teneinde voldoende massa te creëren, eenheid te bevorderen en tot een cultuuromslag te komen) nodig (Bressers, de Bruijn, Fikkers, & Stapersma, 2006). Gedogen wordt nu meer en meer gezien als een bedreiging voor de rechtsorde en schadelijk voor de nalevingsbereidheid (Eijlander, 2002). Zonder effectieve en geloofwaardige handhaving is er geen gegarandeerde redelijke mate van naleving. Handhaving is dus noodzakelijk, maar niettemin vaak een sluitpost van regelgever en bestuur (Michiels & Muller, 2006).

Een knelpunt bij bestuurlijke handhaving is vaak de terughoudendheid bij het regionale politieke bestuur, dat terugschrikt voor stevige sancties. Men maakt dan vaak een afweging met andere belangen (economie, werkgelegenheid) en besluit dan niet op te treden (Aalders, 1980; Aalders, Korrel, & Uylenburg, 1997). Ook wanneer er in eerste instantie wel is gesanctioneerd worden toch opgelegde dwangsommen niet geïnd (Michiels, Niemeijer, Nijenhuis, & van Buuren, 1994).

Met name ten aanzien van vergunningen is er vaak sprake van een samenloop van vervallen en geldende, verouderde en onnaleefbare vergunningen en een traag lopend proces van wijzigingen en actualisaties. Hierdoor is een effectieve handhaving bij voorbaat welhaast onmogelijk (Hoogenboom et al., 2005).

7) Effect van handhaving op naleving

Handhaving is een belangrijke voorwaarde voor wetsnaleving (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007). Wanneer controle op de naleving van regels ontbreekt of wanneer niet

¹⁰⁴ Besluit instelling Stuurgroep Handhaven op Niveau, 2000, 29-11-2000, Staatscourant 2000, 234, laatstelijk gewijzigd 14-10-2003, Staatscourant 2003, 209.

effectief en niet sanctionerend wordt opgetreden tegen overtredingen wordt tevens gelegenheid gegeven tot het ongestraft plegen van delicten. Effectieve handhaving kan ook bijdragen aan een hogere mate van norminternalisatie (Mendeloff & Gray, 2005). Vrijwillige naleving blijkt namelijk mede afhankelijk van de intensiteit waarmee de handhaving zich richt op regelovertreders (W. B. Gray & Scholz, 1993). Worden deze niet aangepakt dan heeft dat een negatieve invloed op de acceptatie van de norm, hetgeen een begin kan zijn van regelvervaging (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007).

Maar het effect van handhaving is daarnaast sterk afhankelijk van het interactieve proces tussen handhaver en de onder toezicht gestelde (de Winter & Hertogh, 2020; Hutter, 1989). Daarbij dient te worden aangetekend dat niet de feitelijke pakkans, maar de beleefde pakkans van belang is (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007) en dat er geen relatie is tussen naleving en de zwaarte van de sanctie (Braithwaite & Makkai, 1991; W. B. Gray & Scholz, 1991; Hertogh, Bantema, Weijers, Winter, & de Winter, 2018; van Erp, Huisman, van der Bunt, & Ponsaers, 2008). Daarentegen is de kans op imagoschade wel van groot belang (Huisman, 2001).

8) *Handhavingsstijlen*

Er worden in de praktijk vele stijlen van handhaving gehanteerd. Dilemma's hierbij zijn of de handhaver strikt de regels moet volgen of moet onderhandelen met de onder toezicht gestelde, afstandelijk en zakelijk moet zijn of begripend en meelevend, repressief of coöperatief, uitgaan van wantrouwen of vertrouwen, transparant of discreet, zich onafhankelijk of afhankelijk opstellen, etc. (N. Gunningham, 2010; Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007; Klerks & Robben, 2012).

Enerzijds is er het samenwerkingsmodel. Dit model wordt gekenmerkt door aspecten als betrokkenheid, medewerking, het geven van waarschuwingen vooraf, een preventief uitgangspunt, het bestaan van gelijkwaardige partijen en vertrouwen. Maatregelen en sancties worden beschouwd als mislukking van het model. Het model heeft een laag democratisch gehalte, een hoog collusierisico¹⁰⁵ en laag corruptierisico. Anderzijds is er het criminaliseringsmodel. Dit model wordt gekenmerkt door aspecten als afschrikking, het geven van waarschuwingen achteraf, een repressief uitgangspunt, vergelding, het bestaan van niet-gelijkwaardige partijen en wantrouwen. Maatregelen en sancties worden beschouwd als kracht van het model. Het model heeft een hoog democratisch gehalte, een laag collusierisico en een hoog corruptierisico (G. C. Gray, 2006; N. Gunningham, 1987).

Er zijn in grote lijnen drie opvattingen over hoe met de hierboven beschreven dilemma's om te gaan (Baldwin & Black, 2007; Hutter, 1989). Aan de ene zijde van het spectrum staan zij die menen dat er moet worden vastgehouden aan een strikte hantering van de regels, streng handhaven en straffen (Pearce & Tombs, 1990). Aan de andere zijde van het spectrum is men van opvatting dat er juist belang moet worden gegeven aan zaken als onderhandelen, begeleiden en adviseren (Nielsen, 2007). Tenslotte zijn weer anderen die vinden dat handhavers afhankelijk van de situatie moeten kunnen schakelen tussen de diverse stijlen teneinde zo effectief mogelijk te kunnen zijn (Braithwaite, 1985; Hawkins, 1990; Kagan, 1989). Deze stijl wordt geduid met de term "flexibele beantwoording". Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat een voorwaarde voor het kunnen toepassen van deze stijl is dat de wetgeving die aan de basis van de handhaving ligt zodanig is ingericht dat flexibele

¹⁰⁵ Collusie staat voor samenspannen, een bedrieglijke verstandhouding hebben (van den Heuvel, 1998), 2, 6, 12-13, 15.

beantwoording mogelijk is (zie dit hoofdstuk, paragraaf 4) (Aalders & Wilthagen, 1997; Ayres & Braithwaite, 1992; N. Gunningham, 2010; Huisman & Beukelman, 2007).

Het geheel van wetgeving die flexibele beantwoording mogelijk maakt en de vertaling ervan naar de toezichts- en handhavingspraktijk wordt aangeduid met de term “responsive regulation”. Hierbij wordt de wijze waarop wordt gereageerd op regelovertreding afgestemd op de houding en de beweegredenen van de overtreder (de Winter, 2019).

“Zacht” optreden kan werken als de onder toezicht gestelden de redelijkheid van de regels accepteren, de autoriteit van de handhaver accepteren en open staan voor adviezen. Er komt meer ruimte voor maatwerk en voor vrijwillige naleving (Huiskers-Stoop, 2015; Huiskers-Stoop & Gribnau, 2019). Als nadelen kunnen worden aangemerkt dat het gevaar bestaat dat bepaalde bedrijven worden bevoordeeld en dat handhavers worden ingekapseld en hun objectiviteit verliezen. Ook is er het gevaar dat het vertrouwen ten onrechte gegeven is. Er dreigt dan collusie, te veel uitwijkmogelijkheden en de beoogde effecten blijven uit. Bij “hard” optreden wordt willekeur voorkomen en is de onafhankelijkheid van de handhaver het best gewaarborgd. Een veel gehoorde kritiek op het uitsluitend repressief optreden dat het slechts een uitoefening van macht is, het geen gedragsverandering tot stand brengt, altijd te laat is (de overtredering is al gepleegd), te veel de nadruk op incidenten legt en slechts een korte tijd is vol te houden (Hertogh et al., 2018).

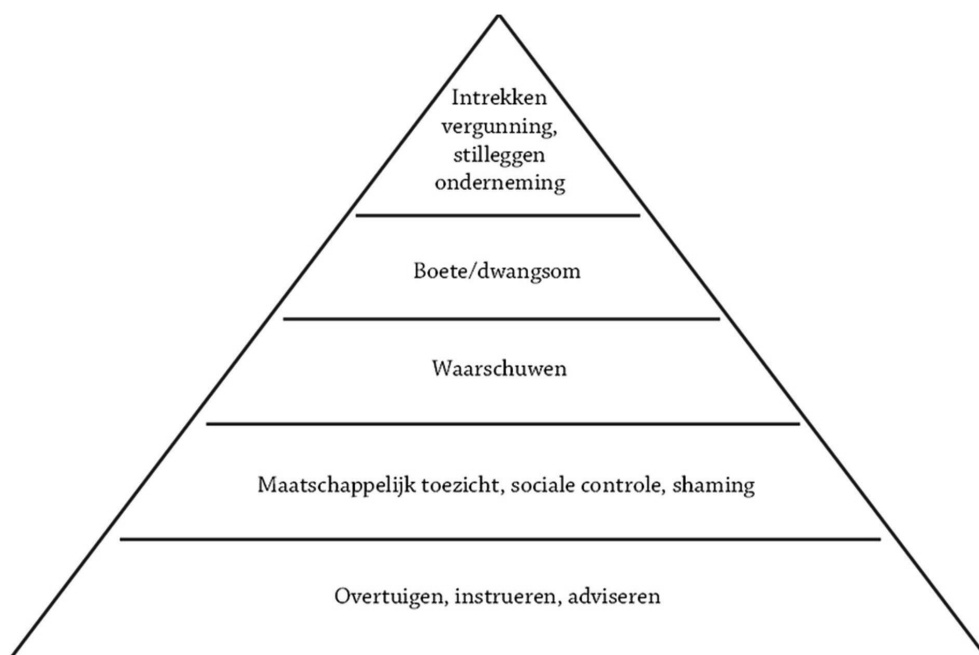
Bij de keuze voor een stijl moet gekeken worden naar de motivatie voor de normafwijking door de onder toezicht gestelde. Is er sprake van onwetendheid, onvermogen, onwil of puur calculerend gedrag (Eshuis, 1997)? De keuze moet dan ook situationeel bepaald zijn, ingegeven door de ervaring en professionaliteit van de handhaver. De coöperatieve stijl zou goed werken bij regelnalevers, maar niet bij regelovertreders. Er ontbreken overigens harde bewijzen over welke stijl het meest effectief is (Eijlander et al., 2002; Gilhuis, 1999; Mascini & van Wijk, 2009; May & Winter, 2011; May & Wood, 2003; van Erp et al., 2008).

Bij het handhavingsproces wordt de zwaarte van de op te leggen sancties vaak gerelateerd aan de ernst van de overtredering en/of aan de mate van recidive. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Een en ander wordt vaak grafisch en modelmatig weergegeven in een zogenaamde sanctie- of handhavingspiramide (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 1985; Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Ruimschotel, 2014; van de Bunt, Van Erp, & Van Wingerde, 2007) (zie figuur 8).

In theorie begint de toezichthouder bij de handhaving op de onderste trede van de piramide en gaat dan over naar een volgende trede als het resultaat van de aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt. Maar de toepassing van deze benadering stuit wel op grenzen en bezwaren. Toezichthouders hebben niet altijd een uniforme benadering, er bestaat onder toezichthouders geen eensluidende opvatting over de attitude van de bedrijven, toezichthouders slagen er niet altijd in de meest geschikte stijl te hanteren, de theorie is te algemeen geformuleerd waardoor verschillen in interpretaties ontstaan, etc. (de Winter, 2016; Mascini & van Wijk, 2008). De theorie gaat er verder van uit dat door de opvolging van de treden in de piramide de onwillende, berekende, amorele overtreder de ernstige overtreder zijn en dus te maken krijgen met zware sancties en het strafrecht, maar in de praktijk blijkt dat zij veel overtredingen plegen die met de instrumentatie van de onderste trede tegemoet worden getreden. Daarnaast blijken in tegenstelling tot de verwachtingen de meeste strafrechtelijke interventies betrekking te hebben op (zeer) kleine overtredingen. De vraag is dan ook hoe veel

waarde de handhavingspiramide in de handhavingspraktijk heeft (Hemels, 2020). De centrale uitgangspunten van de piramide, namelijk de ultimum-remedium gedachte en de strategie van escalatie blijken in de praktijk niet toegesneden op de complexe werkelijkheid (van de Bunt et al., 2007).

Bij het inmiddels zeer populaire systeemtoezicht doet zich de vraag voor of strikte handhaving op basis van de door een bedrijf zelf aangeleverde informatie wel mogelijk is zonder het vertrouwen te verliezen en daardoor minder effectief te worden. Dit wordt de transparantie paradox genoemd (Gabriel-Breukers, 2008). Het kan leiden tot vermindering van openheid bij bedrijven en dat staat verbetering in de weg (H. Gunningham & Sinclair, 2009b; VROM-inspectie, 2009).



Figuur 8: Handhavingspiramide (bron: (van de Bunt et al., 2007))

9) Bevoegdheden van toezichthouders

In de Algemene wet bestuursrecht (AWb)¹⁰⁶ wordt een toezichthouder omschreven als een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art. 5:11). Deze persoon is bevoegd tot het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het nemen van kopieën, het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters en het stilhouden en onderzoeken van vervoermiddelen (art. 5:15-5:19) (Blomberg, 2005; Mertens et al., 2015; Michiels & Muller, 2006). Eenieder is verplicht aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan

¹⁰⁶ Algemene Wet bestuursrecht 1992, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2018, 228, 15-06-2018, Tweede Kamer 34887

vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (art. 5:20). De toezichthouder mag slechts gebruik maken van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn taak nodig is (art. 5:13).

Een aantal overtredingen van wettelijke voorschriften die genoemd zijn in artikel 1 van de Wet op de economische delicten (Wed)¹⁰⁷ wordt aangemerkt als een strafbaar feit (misdrijf of overtreding). Een overheids-toezichthouder die tevens is aangewezen als Bijzonder Opsporingsambtenaar (BOA) heeft op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering ook strafrechtelijke bevoegdheden (art. 18 t/ 23 Wed).

10) Interbestuurlijk toezicht

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat worden een aantal taken van de Rijksoverheid in medebewind¹⁰⁸ uitgevoerd door lagere overheden (Provincies, Gemeenten, Waterschappen). De Rijksoverheid kan op de uitvoering van deze taken toezicht houden. Dit wordt 2^e lijns toezicht of interbestuurlijk toezicht genoemd¹⁰⁹. Interbestuurlijk toezicht is het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, Provincies, Gemeenten, Regio's op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en Waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakuitoefening van de lagere door de hogere overheden (Bestuurlijke werkgroep Alders, 2005). Net als bij de eerder behandelde vormen van toezicht ontstond in de jaren 2000-2010 in het kader van de terugtrekkende overheid, deregulering en decentralisatie de beweging om het gegroeide aantal soorten en vormen van interbestuurlijk toezicht sterk te vereenvoudigen. Na de nodige voorbereidingen en verkenningen (Ambtelijke Commissie Toezicht II (Commissie Sint), 2005; Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht (Commissie Oosting), 2007) werd in 2012 gekomen tot de Wet revitalisering generiek toezicht¹¹⁰. Het aantal beleidsterreinen waarbij sprake is van interbestuurlijk toezicht en de hiervoor ter beschikking gestelde capaciteit daalde hierdoor substantieel. Deze wet bepaalde dat het interbestuurlijk toezicht terughoudend en selectief moet zijn (alleen actie na het ontvangen van signalen). Mede daardoor vonden in het parlement discussies plaats over de vraag of de voor een bepaald beleidsterrein verantwoordelijke bewindspersoon nog wel over voldoende doorzettingsmacht beschikt om de stelselverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken (Bartel, 2014; Ministerie I&M, 2013). Bij het inzetten van interventies werkt ook het interbestuurlijk toezicht qua opschaling aan de hand van een interventieladder. Besluiten van lagere overheden kunnen worden voorgedragen voor schorsing of vernietiging. Het belangrijkste instrument dat de interbestuurlijke toezichthouder tot zijn beschikking heeft is de zogenaamde "indeplaatsstelling". Hiermee wordt een door de lagere overheid genomen besluit vervangen door een besluit namens de bewindspersoon, waarmee het eerdere besluit vernietigd wordt en een nieuw besluit daarvoor in de plaats komt (Ministerie BZK, VNG, & IPO, 2012).

¹⁰⁷ Wet op de economische delicten (Wed), 22-06-1950, Staatsblad 1950, 258, Tweede Kamer 603, laatstelijk gewijzigd 06-06-2018, Staatsblad 2018, 180, Tweede Kamer 34822.

¹⁰⁸ Medebewind houdt in dat een hoger orgaan bij of krachtens de wet een lager orgaan kan verplichten tot medewerking aan de uitvoering van de hogere regeling. Een en ander is vastgelegd in de Grondwet, artikel 124, lid 2 (Grondwet der Nederlanden, 24-08-1815, BWBR0001840).

¹⁰⁹ Interbestuurlijk toezicht dient om het gevaar van door een lagere overheid uitgevaardigde regels en/of besluiten die een hogere regeling doorkruisen te mitigeren. Een en ander is vastgelegd in de Grondwet, artikel 132 (Grondwet der Nederlanden, 24-08-1815, BWBR0001840).

¹¹⁰ Wet revitalisering generiek toezicht, 05-06-2012, Staatsblad 2012, 233, Tweede Kamer 2009-2010, 32389, nr. 3.

Voor het in dit proefschrift bestudeerde beleidsterrein vervult de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het interbestuurlijk toezicht op de Provinciale bevoegde gezagen namens de Staatssecretaris van I&W. De ILT heeft een adviserende rol bij de vergunningverlening aan Brzo-bedrijven en kan zelfstandig incidentenonderzoek en thematische onderzoeken doen. Daarnaast zijn de bevoegde gezagen verplicht om de aan hen door bedrijven gemelde emissies van gevaarlijke stoffen boven bepaalde grenswaarden door te melden aan de ILT. De ILT registreert en analyseert deze meldingen.

Door de hierboven beschreven vereenvoudigingen van het interbestuurlijk toezicht in het kader van de uitvoering van het Brzo heeft een en ander geen grote zelfstandige betekenis (meer), temeer omdat het wordt uitgevoerd met slechts enkele fte's.

11) Resumé

In deze dissertatie wordt een veel gebruikte definitie van toezicht gebruikt, die luidt: "Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het zich daarna vellen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren". Zoals deze definitie aangeeft wordt handhaving als integraal onderdeel van toezicht gezien. Deze dissertatie richt zich verder alleen op het toezicht door de overheid en daarbinnen alleen op het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven.

Over de hoeveelheid toezicht die door de overheid bij het nalevingstoezicht moet worden ingezet wordt al jaren gediscussieerd. Het bedrijfsleven en de werkgeversorganisaties pleiten voor vermindering van de "toezichtslast". Omwonenden, werknemersorganisaties en de milieubeweging pleiten juist voor meer toezicht. Ook na ongevallen, incidenten en rampen wordt de roep om meer toezicht luider. Zij die pleiten voor minder toezicht doen dit vooral met verwijzingen naar inefficiëntie, bureaucratie, de uitholling van de eigen verantwoordelijkheden van de onder toezicht gestelden, de ervaren administratieve last en het gevaar van stapeling van toezicht.

De overheid heeft ten aanzien van nalevingstoezicht nieuwe uitgangspunten geformuleerd. Dit zijn uitgaan van vertrouwen, het realiseren van meer effect en het bezorgen van minder "last". Een en ander ging gepaard met taakstellingen op de toezichts- en uitvoeringsorganisaties, waardoor het vertrouwen in toezicht is afgenomen. Bij dit alles wordt de vraag opgeroepen of het klassieke toezicht nog wel adequaat is in het huidige tijdsgewricht. Het toezicht zou zich in de toekomst meer moet gaan richten op het publiek belang bij toezicht, de signalerende en agenderende rol van toezichthouders zou moeten worden versterkt, toezichthouders zouden actief en transparant naar buiten moeten treden en verder moeten professionaliseren en de onafhankelijke positie van toezichthouders zou beter moet worden verankerd.

Bij het nalevingstoezicht wordt de norm waaraan getoetst wordt gegeven door de wet- en regelgeving. De mogelijkheid om goed toezicht te houden is daarmee afhankelijk van de kwaliteit in deze van de onderhavige wet- en regelgeving.

Een in de laatste decennia zeer veel toegepaste vorm van toezicht is het zogenaamde systeemtoezicht. Het wordt voornamelijk gebruikt bij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die gebaseerd is op doel- en zorgplichtbenaderingen. Dit hangt samen met het gegeven dat in de wet- en regelgeving steeds meer doel- en zorgbepalingen en

doelvoorschriften worden opgenomen. Systeemtoezicht wordt gedefinieerd als het toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf. Dit alles krijgt vorm in relatie met de beweging van een terugtrekkende overheid, waardoor de verantwoordelijkheid voor naleving steeds meer bij bedrijven zelf komt te liggen. Als voordelen van systeemtoezicht worden genoemd dat de toezichthouder een bredere kijk op het functioneren van het bedrijf verkrijgt en dat bedrijven worden aangezet tot een structurele borging van de regelnaleving. Systeemtoezicht zou effectiever, efficiënter en daardoor ook goedkoper zijn dan de meer klassieke vormen van toezicht.

Wanneer in het toezichtsproces tot het oordeel wordt gekomen dat er sprake is van overtreding van de wet- en regelgeving is de fase van handhaving aangebroken. Er staat dan een scala aan bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten ter beschikking, waaronder waarschuwing, aanwijzing, eis tot naleving, bestuurlijke boete, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, bestuurlijke stafbeschikking, proces-verbaal, stillegging van activiteiten, intrekking van de vergunning, exploitatieverbod. Handhaving is een belangrijke voorwaarde voor wetsnaleving. Wanneer controle op de naleving van regels ontbreekt of wanneer niet effectief en niet sanctionerend wordt opgetreden tegen overtredingen wordt tevens gelegenheid gegeven tot het ongestraft plegen van delicten. Effectieve handhaving kan ook bijdragen aan een hogere mate van norminternalisatie. Er worden in de praktijk vele stijlen van handhaving gehanteerd. Dilemma's hierbij zijn of de handhaver strikt de regels moet volgen of moet onderhandelen met de onder toezicht gestelde. Enerzijds is er het samenwerkingsmodel en anderzijds het criminaliseringsmodel.