

REDACTIONEEL

Balanceren tussen toezicht en eigen verantwoordelijkheid

Margot Aelen & Karin van Wingerde

Op het moment van het verschijnen van dit nummer van *Tijdschrift voor Toezicht* zijn de Europese verkiezingen net achter de rug. Niet geheel verrassend is dat de discussie tijdens de campagne ook deze keer weer voor een belangrijk deel is gegaan over de vraag of de EU niet een beetje doorschiet in haar regelgeving. Dit gaat niet alleen over die regels waarover soms wat lacherig wordt gedaan of 'regels' waarover in de loop der jaren de meest hardnekkige mythes zijn ontstaan (zoals over de kromming van bananen of antislipschoenen voor kappers),¹ maar heeft hoofdzakelijk betrekking op regels die een behoorlijke administratieve rompslomp voor het bedrijfsleven meebrengen. Regelgeving die eisen stelt aan de registratie, beoordeling en autorisatie van chemische stoffen, aan de etikettering van voedingsmiddelen en aan productveiligheid, staat hoog in de top 10 van knelende EU-regelgeving.²

Hoewel deze discussie niet nieuw is, wordt er nu wel een nieuwe oplossing gepresenteerd. Minister Kamp van Economische Zaken en dr. Edmund Stoiber, voorzitter van de *High Level Group on Administrative Burdens*, pleiten ervoor om een Europese *waakhond* op te richten die de Europese regelgeving aan een kritische toets moet onderwerpen en de effecten van de voorgestelde regelgeving inzichtelijk moet maken.³ Daarbij zou niet langer alleen aandacht moeten zijn voor de administratieve lasten die het bedrijfsleven ervaart, maar ook voor de zogeheten nalevings- en toezichtkosten, de kosten die het bedrijfsleven moet maken om aan wet- en regelgeving te kunnen voldoen. Efficiëntere, slimmere regelgeving bevordert de werking van de interne markt, draagt bij aan meer werkgelegenheid en zou bijdragen aan een reductie van de administratielasten van vele miljarden euro's in Europa, zo stellen Kamp en Stoiber.

De term waakhond schept hoge verwachtingen en het voorstel wordt inmiddels door diverse partijen en instanties onderschreven. De nieuw op te richten toe-

- 1 Kromme bananen, hakken van kapsters en meer hardnekkige mythes over de regelzucht van Brussel, Trouw 20 mei 2014, De verdieping.
- 2 Europese Commissie, Resultaten van de openbare raadpleging over de top tien van hinderlijkste regels voor het midden- en kleinbedrijf, 2013, te raadplegen via http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/smes/top10report-final_nl.pdf.
- 3 Toespraak van minister Kamp (Economische Zaken) bij de Internationale Regeldruk conferentie 'Smart EU Regulation, Better Business' in Den Haag op 7 mei 2014, te raadplegen via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/05/07/internationale-regeldruk-conferentie-smart-eu-regulation-better-business.html>.

Margot Aelen & Karin van Wingerde

zichthouder zou zowel toezicht moeten gaan houden op de regelgeving van het Europees Parlement, de Raad van Europa als de Europese Commissie. Ongevraagd of gevraagd kan deze waakhond dan bestaande regelgeving doorlichten en adviezen uitbrengen aan bovengenoemde instellingen. Het is vervolgens aan deze instellingen om het advies (in de vorm van een *assessment*) mee te wegen in de nieuwe regelgeving. In Nederland bestaat een dergelijk orgaan al. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL) adviseert de regering en Staten-Generaal op het gebied van regeldruk.

Los van de vraag of we een dergelijke waakhond nodig hebben, vormt het pleidooi voor een nieuwe Europese toezichthouder een mooie illustratie van de paradox dat kritiek op de omvang, kosten en administratieve lasten die aan regulering en toezicht zijn verbonden, vaak leidt tot de instelling van nieuwe toezichthouders die vervolgens moeten gaan toezien op de reductie van die administratieve lasten. Maar gaan we hiermee niet voorbij aan de vraag hoe het probleem ontstaan is? We zouden niet de eersten zijn die stellen dat wel erg vaak met het instrument van meer toezicht wordt gedreigd.

En hoewel het toezicht de lezers van dit tijdschrift zal moeten boeien, is het wellicht toch wel weer eens nuttig om de vraag te stellen waar de balans eigenlijk moet liggen tussen (overheids)toezicht en de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht gestelde bedrijven en instellingen. Opvallend genoeg is dit een vraag die ook veel toezichthouders bezighoudt. Veel toezichthouders hebben de laatste jaren geëxperimenteerd met relatief nieuwe vormen van toezicht waarbij de capaciteit van de overheid zo efficiënt mogelijk wordt ingezet en waarbij in toenemende mate een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en onder toezicht gestelde bedrijven en instellingen. Hierbij valt te denken aan systeem(gericht)toezicht, horizontaal toezicht, risicogebaseerd toezicht en het stimuleren van co- en zelfregulering. Wat al deze vormen van toezicht gemeen hebben, is dat ze de nadruk leggen op het verlichten van de toezichtdruk, het efficiënter inrichten van het toezicht en een grotere verantwoordelijkheid voor onder toezicht gestelde bedrijven en instellingen.

Dat het niet altijd goed gaat, hebben de vele schandalen en crises van de afgelopen jaren pijnlijk duidelijk gemaakt. Of het nu gaat om de casus Odfjell, de financiële crisis of de problematiek rond woningcorporaties, steeds weer blijkt dat de toezichthouder te veel heeft geleund op de eigen verantwoordelijkheid van onder toezicht staande bedrijven en instellingen en te veel op afstand heeft geopereerd.

Maar waar moet nu precies de balans liggen tussen eigen verantwoordelijkheid en controle? Wat zijn de kansen en uitdagingen? Welke lessen kunnen we leren van nieuwe vormen van toezicht waarin wordt geëxperimenteerd met een grotere verantwoordelijkheid voor onder toezicht staande bedrijven en instellingen?

In het nummer dat voor u ligt, komen deze onderwerpen aan de orde en wordt een aantal nieuwe toezichtmethoden onder de loep genomen.

Zo'n relatief nieuwe methode van toezicht staat centraal in de bijdrage van Stoopendaal, De Bree, Keuter en Robben. Aan de hand van de evaluatie van een pilotproject bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) onderzochten zij in hoeverre systeemtoezicht aan het instrumentarium van de IGZ kan worden toegevoegd. Systeemtoezicht is een vorm van toezicht waarbij het publieke toezicht door de overheid expliciet aansluit bij en gebruikmaakt van de managementsystemen en *compliance*-maatregelen die bedrijven en instellingen zelf hebben geïmplementeerd. Bij systeemtoezicht legt de toezichthouder de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels in eerste instantie expliciet bij de onder toezicht gestelde zelf. De overheid beoordeelt vervolgens niet langer alleen *of* de onder toezicht gestelde instelling aan wettelijke eisen voldoet, maar vooral ook *hoe* de instelling de naleving van wet- en regelgeving in de eigen managementsystemen waarborgt. Stoopendaal et al. laten zien dat de IGZ met het invoeren van deze nieuwe toezichtvorm niet over één nacht ijs is gegaan.

Nog een relatief nieuw instrument voor het toezicht staat centraal in de bijdrage van Van Velthoven en Van Hoof. Op 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor de verkoop van alcohol verhoogd naar 18 jaar. Verkopers van alcoholhoudende dranken zijn verplicht om de leeftijd van de koper vast te stellen aan de hand van een geldig legitimatiebewijs. Het vaststellen van de leeftijd van de klant blijkt in de praktijk om tal van redenen echter niet eenvoudig te zijn. Verschillende slijterijen in ons land maken daarom sinds enige tijd gebruik van *Ageviewers*, een systeem om de leeftijd van de klant te kunnen controleren. Hierbij wordt de leeftijd van de klant door middel van camerabeelden vastgesteld door een getrainde expert op afstand. Als niet onomstreden vast kan komen te staan dat de klant 18 jaar of ouder is, blokkeert de kassa en kan de alcohol niet worden verkocht. Aan de hand van een databestand dat betrekking heeft op alle in 2011 uitgevoerde leeftijdcontroles onderzoeken de auteurs of leeftijdscontrole op afstand een bruikbaar instrument is om de naleving van de leeftijdsgrenzen te verbeteren.

Een van de vragen die het artikel van Van Velthoven en Van Hoof oproept, is hoe een dergelijk systeem de privacy van burgers waarborgt. En dit is een toezicht-thema dat in breder verband interessant is. Hoe verhouden moderne (toezicht)technologieën zich tot het beschermen van privacygevoelige informatie en wie houdt er toezicht op het verwerken of bewaren van privacygegevens? Over dit onderwerp gaat de notenkraaker van dit nummer. Gerrit-Jan Zwenne en Frank Simons analyseerden een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie waarin de Europese Dataretentierichtlijn ongeldig werd verklaard wegens strijdigheid met het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens. Deze richtlijn regelt dat internet- en telecomaانبieders verkeers- en locatiegegevens van gebruikers ten minste zes maanden moeten bewaren ten behoeve van de opsporing en vervolging van ernstige misdrijven. Simons en Zwenne bespreken welke gevolgen deze uitspraak heeft voor de Nederlandse bewaarplicht en het toezicht daarop door het Agentschap Telecom.

In de bijdrage van Brummelkamp en Flikweert wordt ingegaan op de vraag hoe de onder toezicht gestelden zelf al die nieuwe vormen van toezicht eigenlijk ervaren.

Margot Aelen & Karin van Wingerde

Aan de hand van een telefonische enquête onder 2.000 bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf laten de auteurs zien dat ondernemers het overheidstoezicht overwegend positief waarderen en dat er een voedingsbodemp is voor dialoog over de naleving van wetten en regels.

Dat bestuurders daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid hebben, blijkt, tot slot, uit het proefschrift met de intrigerende titel *Bestuurdersgeheimen* van Mariëtte Heemskerk, in dit nummer besproken door Mijntje Lückcrath-Rovers. Heemskerk onderzocht of en in hoeverre er een verband bestaat tussen de verschillende leiderschapsrollen van bestuurders van woningcorporaties en de prestaties van die corporaties op financieel, maatschappelijk en organisatorisch terrein. Het onderzoek laat een aantal significante relaties zien tussen de stijl van leidinggeven van de bestuurder en de prestaties van de woningcorporatie.

Zoals inmiddels duidelijk is geworden, is een aantal bijdragen in dit nummer gewijd aan relatief nieuwe vormen van toezicht. Het volgende nummer van *Tijdschrift voor Toezicht* (2014, 3) zal geheel gewijd zijn aan innovaties in het toezicht.