

I Inleiding

*F.J.H. Mertens
E.R. Muller
H.B. Winter*

1.1 Aanleiding

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

De kennis over inspecties en autoriteiten was versnipperd beschikbaar. Dat heeft ons doen besluiten om een handboek Toezicht te gaan maken waarin naast enkele algemene beschouwingen over verschillende aspecten van toezicht ook afzonderlijke inspecties en autoriteiten worden beschreven en geanalyseerd.¹ De selectie van de toezichthouders die in dit boek zijn opgenomen was niet eenvoudig. In de bijlage bij dit hoofdstuk is een lijst van Clement opgenomen over de ontwikkelingen van de vele toezichthouders in Nederland. Daaruit komen de fusies, reorganisaties en opheffingen naar voren die in de afgelopen tientallen jaren de toezichthouders hebben getroffen.

Wij hebben ervoor gekozen om in de eerste druk van deze bundel de belangrijkste toezichthouders op het terrein van de rijksinspecties en de belangrijkste marktautoriteiten op te nemen om de bundel overzichtelijk en hanteerbaar te houden. In dit handboek zijn de volgende marktautoriteiten en rijksinspecties opgenomen: De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument en Markt, de Nederlandse Zorgautoriteit, het Agentschap Telecom, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Inspectie Sociale Zaken, het Staatstoezicht

¹ Dit handboek is onderdeel van de serie Handboeken Veiligheid waarvan achterin dit boek een overzicht is opgenomen.

op de Mijnen en de Inspectie Jeugdzorg.² Mogelijk dat in een volgende druk andere inspecties en autoriteiten ook kunnen worden opgenomen. Met de beschreven inspecties en autoriteiten denken wij een breed en diep beeld te geven van de organisatie en het functioneren van de inspecties en autoriteiten in Nederland.

1.2 Begrippen

In het debat over toezicht en in deze bundel worden verschillende centrale begrippen gehanteerd. De Inspectieraad heeft inmiddels een Begrippenkader Rijksinspecties laten opstellen waarin kernbegrippen worden gedefinieerd. Hoewel niet alle auteurs in deze bundel deze begrippen op eenzelfde manier gebruiken, leek het de redactie nuttig om enkele kernbegrippen hier te citeren.³ Het gaat hier om een selectie van een bredere verzameling begrippen.

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.

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.

Naleving is het voldoen aan gestelde normen of kwaliteitseisen.

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

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

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

2 Niet opgenomen zijn bijvoorbeeld de Erfgoedinspectie, de Nederlandse Emissieautoriteit, de Kansspelautoriteit en de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming. Zie voor een totaaloverzicht van de toezichthouders de bijlage bij dit hoofdstuk.

3 Onderstaande definities zijn geciteerd uit Velders & Brunia 2013.

Markttoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving dat specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen.⁴

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. 5:11 Awb).

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

*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.

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

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.

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

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.

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

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

⁴ Markttoezichthouders zijn – met uitzondering van DNB, dat een NV is – allemaal zelfstandige bestuursorganen in tegenstelling tot rijksinspecties. 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, NZa, Kansspelautoriteit en het Commissariaat voor de Media.

1.3 Inhoud

Het eerste deel van dit handboek richt zich op de verdere verdieping van het concept toezicht. In hoofdstuk 2 gaat Winter in op het toezicht in het Nederlands (bestuurs)recht. Mertens beschrijft en analyseert in hoofdstuk 3 de aangrijpingspunten voor toezicht, waarna Welp, De Goede en Bokhorst in hoofdstuk 4 de effectiviteit van het toezicht aan de orde stellen. Steenhuisen en Van der Voort gaan in hoofdstuk 5 in op de complexe relatie tussen toezicht in waarden. In hoofdstuk 6 gaan Leeuw, De Jongste en Willemsen in op de naleving van wetgeving en de rol die toezicht daarbij kan spelen. Muller beschrijft in hoofdstuk 7 de wisselwerking tussen toezicht, onderzoek en veiligheid.

Het tweede deel richt zich op de marktautoriteiten. De Vries en Theissen beschrijven en analyseren in hoofdstuk 8 De Nederlandsche Bank, waarna De Moor-van Vught en Kockelkoren in hoofdstuk 9 de Autoriteit Financiële Markten duiden. Van Dijk gaat in hoofdstuk 10 nader in op de Autoriteit Consument en Markt. Sijmons beschrijft en analyseert de Nederlandse Zorgautoriteit in hoofdstuk 11.

Het derde deel concentreert zich op de verschillende rijksinspecties. Wertheim gaat in hoofdstuk 12 nader in op het Agentschap Telecom. Janssens en Dijkstra bespreken de Inspectie van het Onderwijs in hoofdstuk 13, waarna Robben, Bal en Grit in hoofdstuk 14 de Inspectie voor de Gezondheidszorg bespreken. Hoofdstuk 15 richt zich op de Inspectie Jeugdzorg door Reedijk. In hoofdstuk 16 gaan Van Waarden en Havinga nader in op de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. Velders en Van Dorp beschrijven de Inspectie Leefomgeving en Transport in hoofdstuk 17. In hoofdstuk 18 gaan Van Melick en Helsloot in op de Inspectie Veiligheid en Justitie waarna De Ridder in hoofdstuk 19 de Inspectie Sociale Zaken beschrijft en analyseert. Mertens diept in hoofdstuk 20 het Staatstoezicht op de Mijnen nader uit. Van den Broek gaat in hoofdstuk 21 in op samenwerking tussen inspecties onderling en de rol van de Inspectieraad. Het boek wordt afgesloten met hoofdstuk 22 waarin Muller, Mertens en Winter toezicht in perspectief plaatsen.

1.4 Dankzegging

Als redactie zijn wij eerst en vooral de auteurs zeer dankbaar voor hun bijdrage aan dit handboek. Het gehele project heeft lang geduurd maar hopelijk is eenieder tevreden over het resultaat. Wij denken dat met dit handboek een goed en diepgaand overzicht gegeven is van het thema toezicht en van de verschillende rijksinspecties en marktautoriteiten. Wij danken de uitgever voor het zo mooi uitgeven van het achttiende deel in de serie Handboeken Veiligheid.

Bijlage Hoofdstuk 1

Lijst ontwikkelingen toezichthouders⁵

A. Rijksinspecties (Inspectieraad)

Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT 2012)

- VROM-Inspectie (2002-2011)
 - Inspectie Volkshuisvesting (1901-2001)
 - Inspectie Milieuhygiëne (1962-2001)
 - Pharmaceutische Inspectie (1922-1962)
 - Inspectie Ruimtelijke Ordening (1965-2001)
 - *Dienst Recherchezaken (vanuit beleid)*
 - *KFD (van Arbeidsinspectie. Per 2015 uit ILT en zelfstandig ZBO)*
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2001-2011)
 - Rijksverkeersinspectie (1936-2001)
 - Raad van Toezicht op de Spoorwegdiensten (1860-1923)
 - Scheepvaartinspectie (1909-2001)
 - *Afdeling Spoorwegveiligheid Railned (toegevoegd in 2003 vanuit beleid)*
 - *Unit Verbijzonderd Toezicht (toegevoegd in 2003 vanuit beleid)*
 - *Toezicht RWS (toegevoegd in 2002 vanuit beleid)*
 - Nederlandse luchtvaartautoriteit (2000-2001)
 - Rijksluchtvaartdienst (1930-2000)
 - Handhavingdienst Luchtvaart (2000-2001)
 - Rijksluchtvaartdienst (1930-2000)
 - *Rijksdienst voor Radiocommunicatie 2001 (1929 radiocontroledienst), in 2002 over naar EZ als Agentschap Telecom)*
- In 2015 wordt het financieel toezicht op de woningcorporaties als herkenbaar onderdeel (autoriteit) ondergebracht bij de ILT

Staattoezicht op de Mijnen (SodM 1810)

Inspectie SZW (ISZW 2012)

- Arbeidsinspectie (1889-2011)
 - Inspectie van de Havenarbeid (1909-1984)
- Inspectie Werk & Inkomen (2002-2011)
 - College van Toezicht Sociale Verzekeringen (1995-2002)
 - *Directie Toezicht Gemeenten van SZW*
- SIOD (2002-2011)

⁵ Interne notitie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Janine Clement).

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA 2012)

- Algemene Inspectiedienst (1954-2011)
- Plantenziektkundige Dienst (1899 als Phytopathologische Dienst)-2011)
- (n)VWA (2006-2011)
 - Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken/Keuringsdienst van Waren (1998-2005)
 - Rijkskeuringsdienst van Waren/Inspectie Gezondheidsbescherming (1986-1997)
 - Gemeentelijke en provinciale keuringsdiensten (1858-1986)
 - Inspectie Levensmiddelen (1962-1990)
 - Pharmaceutische Inspectie (1922-1962)
 - Inspectie Drankwet (1904-1990)
 - Veterinaire Inspectie van de Volksgezondheid (1920-1997)
 - Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (1985-2005)
 - Veterinaire Dienst (1978-1984)
 - Veeartsenijkundige Dienst (1925-1977)
 - Gemeentelijke vleeskeuringsdiensten (tot 1985)

Inspectie Veiligheid & Justitie (IV&J 2012)

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2002-2011)
 - Inspectie voor Politie (1996-2001)
 - Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (1985-2001)
- Inspectie Sanctietoepassing (2005-2011)

Inspectie Jeugdzorg (IJZ 1988)

(tot 2005 Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming geheten)

Inspectie van het Onderwijs (IvO 1918)

- Inspectie Lager Onderwijs (1801-1918)
- Inspectie Middelbaar Onderwijs (1862-1918)
- Inspectie Voorbereidend Hoger Onderwijs (1876-1918)
- Inspectie Voortgezet Onderwijs (1963-) (module)
- Inspectie Hoger Onderwijs (1986-) (module)
- Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's (1990-2002)

Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ 1995)

- Geneeskundige Inspectie van de Volksgezondheid (1933-1995)
 - Inspectie voor Kinderhygiëne en Tuberculosebestrijding (1924-1933)
 - Inspectie voor de Kinderhygiëne (1920-1924)
 - Inspectie Tuberculosebestrijding (1920-1924)
 - Inspectie Besmettelijke Ziekten (1920-1933)
 - Geneeskundig Staatstoezicht (1865-1920) (gesplitst in drieën in 1920)

- Geneeskundige Inspectie van de Geestelijke Volksgezondheid (1956-1995)
 - Staatstoezicht op Krankzinnigen en Krankzinnigengestichten (1841-1956)
- Inspectie voor de geneesmiddelen (1962-1995)
 - Pharmaceutische Inspectie (1922-1962)

Erfgoedinspectie (EGI 2005)

- Rijksarchiefinspectie (1997-2005)
- Rijksinspectie voor de Archeologie (2001-2005)
- Inspectie Cultuurbezit (1993-2005)
- Rijksinspectie Monumentenzorg (2005-2005)

Agentschap Telecom (AT 2002)

- Inspectie Verkeer en Waterstaat (2001-2001, divisie Telecom)
 - *Rijksdienst voor Radiocommunicatie/Directie Operationele Zaken (1989-2001)*
 - *Radiocontroledienst van het Staatsbedrijf der PTT (1929-1989)*
- In 2016 worden de resterende Verispect-taken op het terrein van het ijkwezen ondergebracht bij AT (deprivatisering)

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB 1996)

- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (1977-1996)

B. Markttoezichthouders

Autoriteit Consument en Markt (ACM 2013)

- NMA (1998-2013)
 - NMa/Dte (1999-2004)
- OPTA (1997-2013)
 - (project) Directie Toezicht netwerken en diensten van het Ministerie van V&W (1994-1997)
- Consumentenautoriteit (2006-2013)

Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA 2004)

Nederlandse Zorg Autoriteit (NZa 2005)

- College van Toezicht Zorgverzekeringen (2001-2004)
 - College voor Zorgverzekeringen (1999-2000) (afsplitsing CTZ in 2001)
 - Ziekenfondsraad (1949-1999)
- College Tarieven Gezondheidszorg (2001-2004)
 - Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (1980-2000)
 - Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven (1965-1979)

Autoriteit Financiële Markten (AFM 2002)

- Stichting Toezicht Effectenverkeer (1995-2002)

De Nederlandsche Bank (DNB 1814, NV sinds 1998)

- Pensioen- en Verzekeringskamer (2001-2004)
 - Verzekeringskamer (1923-2001)

C. Overige rijkstoezichthouders

Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD 1999)

- FIOD (1945-1998)
- ECD (1945-1998)

Belastingdienst/Douane (1806, deeltaak)

Sociaal Economische Raad (SER 1950, deeltaak)

Commissariaat voor de Media (CvdM 1988, deeltaak)

College Bescherming Persoonsgegevens (CBP 2000, deeltaak)

- Registratiekamer (1990-2000)

Kansspelautoriteit (KA 2012)

- College van Toezicht op de Kansspelen (1996-2011)

Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS 2015)

- In 2014 afgesplitst van ILT. Ministeriële verantwoordelijkheid is overgedragen van EZ naar I&M

Bureau Financieel Toezicht (BFT 1999)

- Centraal Bureau van Bijstand (1933-1999)

Algemene Rekenkamer (ARK 1814) (v.a. 1447 Camere vander rekeninghe)

Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV 1988)

- Verliest in 2015/2016 ZBO-status en wordt als herkenbaar onderdeel in ILT geplaatst

Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGKS 1970)

- IG Koninklijke Landmacht (1945-1970)
- IG Koninklijke Marine (1946-1970)
- IG Koninklijke Luchtmacht (1953-1970)

Inspectie Militaire Gezondheidszorg (IMG 1989)

- Inspectie van de Geneeskundige Dienst der Koninklijke Landmacht (1945-1984)
- Inspectie van de Geneeskundige Dienst der Koninklijke Luchtmacht (1945-1984)
- Inspectie van de Geneeskundige Dienst der Zeemacht (1853- ca. 1996)

Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA 2005)**Inspectie Militaire Muziek Krijgsmacht (1946)****Korps Militaire Controleurs Vervoer Gevaarlijke Stoffen (2006, deeltaak, onderdeel KMar)**

- Controleurs Opslag en Vervoer Gevaarlijke Stoffen (1985)
- Korps Militaire Controleurs Ontploffingsgevaarlijke stoffen (1971)

Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (1996)⁶

- Inspectie Financiën Lagere Overheden (1986-1996)

Inspectie Beveiliging Burgerluchtvaart (IBB 2004, onderdeel NCTB)**Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (2003)****Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit (SDa 2010)****Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groente en Fruit (KCB 2001)**

- Vereniging Kwaliteits Controle Bureau Groente en Fruit (1977-2001)
- Uitvoer Controle Bureau (1923-1977)

Bloembollenkeuringsdienst (BKD 1923, als keuringsdienst van vereniging De Narcis)**Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ 1994)**

- Stichting Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) (1988-2012)
- Stichting Centraal orgaan Zuivelcontrole (COZ) (1978-1992)
- Centraal Orgaan Melkhygiëne (COM) (1957-1992)
- Regionale organen melkhygiëne (1957-1992)

⁶ Nu alleen toezicht op provincies. Is onderdeel DGBK van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en telt nog slechts enkele fte's.

Waarderingskamer (1995)

Algemene Inlichtingen en Opsporingsdienst (AIVD 2002) (deeltaak)

- Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) (1949-2001)
 - Centrale Veiligheidsdienst (1946-1949)
 - Bureau Nationale Veiligheid (1945)
 - Bureau Inlichtingen (1942-1945)
 - Centrale Inlichtingendienst (1920-1942)
 - Generale Staf (1913-1919)
 - Politiebuitendienst (1940-1945)

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD 2002) (deeltaak)

- Militaire Inlichtingendienst (MID) (1988-2002)
 - Marine Inlichtingendienst (MARID) (1951-1988)
 - Landmacht Inlichtingendienst (LAMID) (1951-1988)
 - Luchtmacht Inlichtingendienst (LUID) (1951-1988)
 - Centrale Militaire Inlichtingendienst (1945-1950)
 - Netherlands Forces Intelligence Service (NEFIS) (1942-1945)
 - Generale Staf (1913-1942)

Vechtsportautoriteit (2015, in oprichting)

D. Verdwenen toezichthouders

Commissariaat van Ambonezenzorg (1952-1970)

Inspectie voor de Rechtshandhaving (1991- ca. 2000)

Inspectie Kunstzinnige Vorming en Amateurkunst (1973-2004)

Dienst van de Waarborg (1950-1987) (taken geprivatiseerd naar NMi BV (1987) later naar NMI Certin (1996-1998) en Verispect (v.a. 1998)⁷

- Inspectie van den Waarborg en de belasting op de gouden en zilveren werken (1852-1950)

Dienst van het IJkwezen (1816-1989) (taken geprivatiseerd naar NMi BV (1989-1996), NMI Inspecties en Kansspeltechniek (1996-1998) en Verispect (v.a. 1998)⁸

⁷ Verispect wordt medio 2016 verstatelijkt en zal opgaan in Agentschap Telecom.

⁸ Verispect wordt medio 2016 verstatelijkt en zal opgaan in Agentschap Telecom.