

# “Criteria voor goed toezicht”

## Visie Markttoezichthoudersberaad

*ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit en NZa*

**Definitieve versie  
11 februari 2014**

## INLEIDING

**Deze nota geeft de gemeenschappelijke visie van de toezichhouders zoals verenigd in het Markttoezichthoudersberaad<sup>1</sup> op criteria voor goed toezicht.<sup>2</sup>** Het doel hiervan is om een raamwerk te bieden voor een onafhankelijke, gerichte uitoefening van het markttoezicht, en een scherpere toetsing van de kwaliteit hiervan. Tevens hecht het markttoezichthoudersberaad waarde aan een consensus tussen het ministerie en de toezichthouder inzake de opvatting wat “goed toezicht” is. Ondanks dat het Markttoezichthoudersberaad zich ervan bewust is dat de vraag wat “goed toezicht” inhoudt veelomvattend is, hoopt zij met deze nota een suggestie te kunnen doen.

**Uitgangspunt in deze nota is de opvatting dat een concrete uitwerking van de criteria voor goed toezicht bijdraagt aan de bruikbaarheid ervan.** Zodoende is gekomen tot een uitwerking op drie verschillende abstractieniveaus (onderstaand de twee “hoogste” niveaus, bijlage 1 toont een overzicht van de criteria op detailniveau). De criteria op het “laagste”, meest concrete niveau bieden de meest gerichte houvast bij de daadwerkelijke toepassing ervan. Hoewel de typische werkzaamheden, de aard van het toezicht en de specifieke context waarbinnen het toezicht uitgeoefend wordt per toezichthouder verschillen, ziet het markttoezichthoudersberaad de in deze nota genoemde criteria als van toepassing op hen allen.

**Deze nota bouwt voort op verschillende, eerdere initiatieven<sup>3</sup> die zijn ontplooid om te komen tot een overzicht van elementen waaruit goed toezicht bestaat.** In plaats van het opzetten van een “nieuwe verkenning” is gekozen voor een ordening van eerdere bevindingen. De in deze nota gekozen elementen die goed toezicht definiëren komen dan ook voort uit deze eerdere onderzoeken, of vormen een parafrase hierop.

### SAMENVATTING:

#### Een goede toezichthouder is<sup>4</sup> ...

##### ... effectief:

- missie gedreven
- effectgericht
- verantwoordingsgericht
- veranderingsgericht

##### ... efficiënt:

- ‘empowering’
- samenwerkend
- efficiënt georganiseerd

##### ... professioneel:

- onafhankelijk
- transparant
- opgebouwd uit professionals

<sup>1</sup> Het Markttoezichthoudersberaad bestaat uit de ACM, AFM, CBP, DNB, Kansspelautoriteit en NZa. Het CBP ziet toe op de naleving van een grondrecht door overheden en bedrijven en neemt dientengevolge in dit verband een enigszins bijzondere positie in.

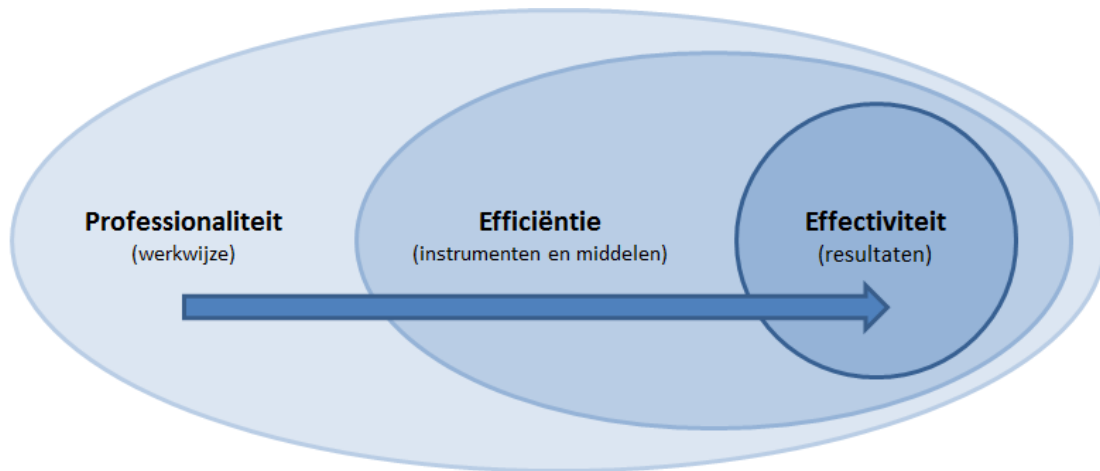
<sup>2</sup> Het Markttoezichthoudersberaad bedankt alle partijen die bij hebben gedragen aan de totstandkoming van dit document door te reageren op de consultatie zoals deze plaats heeft gevonden in het voorjaar van 2013.

<sup>3</sup> Met name is gekeken naar (i) De kaderstellende visie op toezicht - 2005, ‘Minder last, meer effect’, Tweede Kamer 2005-2006, 27 831 nr. 15, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, (ii) “Effectief Markttoezicht” inbreng van Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht, (2011), (iii) Viñals, Fiechter, The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”., IMF paper, (May 18, 2010), SPN/10/08 en (iv) voorgaande evaluaties van toezichthouders.

<sup>4</sup> Bijlage 1 toont een volledig overzicht van de in deze nota uitgewerkte criteria voor goed toezicht.

## CRITERIA VOOR GOED TOEZICHT

**Goed toezicht is effectief, efficiënt en professioneel.** Hoewel er verschillende classificaties van elementen van goed toezicht bestaan, blijken de begrippen effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit hierin een rode draad. Effectiviteit betreft in dit geval de ‘inhoudelijke resultaten’, terwijl efficiëntie een maat is voor de doelmatigheid van instrumenten en middelen die gebruikt zijn om deze resultaten te bereiken. Tot slot is professionaliteit een begrip dat een omschrijving geeft van de wijze waarop deze middelen worden ingezet en de wijze waarop deze resultaten worden bereikt.



Figuur 1 – Effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit als kernwaarden van goed toezicht. Professionaliteit en efficiëntie zijn hierbij randvoorwaarden die in dienst staan van het hoofddoel effectiviteit.

**Effectiviteit is van deze drie begrippen de centrale waarde.** Efficiëntie en professionaliteit zijn noodzakelijke randvoorwaarden om tot een kwalitatief hoogstaande invulling hiervan te komen. Onderstaand worden deze drie aspecten van goed toezicht in nader detail uitgewerkt.<sup>5</sup>

### A. De effectiviteit van toezicht

Een effectief toezichthouder is missiegedreven, effect-, verantwoordings- en veranderingsgericht (zie ook figuur 2).

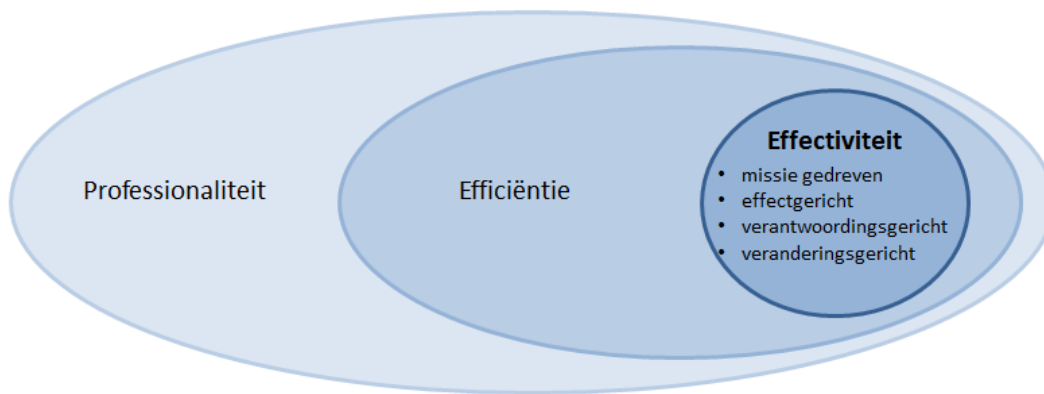
#### A.1 Missiegedreven toezicht

**Missiegedreven markttoezicht is gericht op een hoger doel en niet slechts op compliance met wet- en regelgeving.** Dit houdt in dat toezicht meer omvat dan slechts de strikte toepassing van

<sup>5</sup> Ondanks de onderlinge verbondenheid van de kernwaarden effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit worden de factoren die hieraan bijdragen telkens slechts onder één van de kernwaarden genoemd. Hoewel zij vaak ook betrekking hebben op één (of beide) ander(e) aspect(en) van goed toezicht, worden zij, ten behoeve van een helder overzicht, alleen genoemd onder de kernwaarden waar zij het meest direct betrekking op hebben.

bevoegdheden bij het uitvoeren en handhaven van bepaalde wetten en regels.<sup>6</sup> Zo zijn in dit verband ook ‘advocacy’ (in de richting van de - nationale en Europese - overheid) en ‘guidance’ en voorlichting (naar de ondertoezichtgestelde partijen en de consument) cruciaal.<sup>7</sup> Het pleiten voor een voldoende ruim mandaat, passende bevoegdheden en passende wet- en regelgeving<sup>8</sup> respectievelijk het aanbieden van ‘best practices’ en consumenteninformatie zijn hier voorbeelden van.

**Markttoezicht heeft een focus op macro- en microniveau.** In missiegedreven toezicht staan de beoogde effecten van het toezicht staan centraal. Daarbij gaat het niet alleen om de beoogde effecten in een individuele zaak, maar geldt ook de impact op de gehele sector.<sup>9</sup>



Figuur 2 – Kernwaarden voor een effectief toezichthouder.

Een groot deel van de toezichtcapaciteit gaat in toenemende mate uit naar toezichtactiviteiten die het individuele niveau overstijgen en betrekking hebben op het bredere stelsel. Dit zogeheten stelseltoezicht is van belang omdat breder uitgezette risicoanalyses en thematische onderzoeken signalen kunnen opleveren die van belang zijn voor het toezicht op individueel niveau. Tegelijkertijd geldt dat ontwikkelingen op individueel niveau impact kunnen hebben op het bredere stelsel.

<i>A.1</i>	<i>Criteria - Missiegedreven toezicht</i>
	De toezichthouder ....
A.1.1	... handelt in zijn toezicht vanuit een concrete missie.
A.1.2	... oefent toezicht uit op zowel individuele instellingen als op de gehele sector.
A.1.3	... is actief als beleidsadviseur en pleitbezorger van zijn missie naar – nationale en Europese – overheden.
A.1.4	... is actief als voorlichter naar de sector en de consument en geeft hierbij richting.

<sup>6</sup> Dit laat uiteraard onverlet dat missiegedreven toezicht wordt uitgevoerd binnen de geldende wettelijke bepalingen.

<sup>7</sup> “Effectief Markttoezicht” inbreng van Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht, (2011)

<sup>8</sup> Ook de institutionele inbedding van toezicht is hier een onderdeel van, d.w.z. de effectiviteit van toezicht wordt mede bepaald door het, door de overheid gekozen, arrangement van institutionele inkadering. Een goed toezichthouder pleit bij de overheid voor een institutioneel kader dat de realisatie van haar missie bevordert.

<sup>9</sup> “Effectief Markttoezicht” inbreng van Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht

## A.2 *Effectgericht toezicht*

**Markttoezichthouders richten zich op het tijdig signaleren en voorkomen of oplossen van de belangrijkste problemen in de markt en/of samenleving.** Selectiviteit in toezicht is een eerste voorwaarde voor effectgericht toezicht. In dit kader is risicogericht toezicht een sleutelwoord in modern toezicht. Toezichtcapaciteit is schaars en keuzes moeten zodoende worden gemaakt: de bedoeling hierbij is dat het aantal onderzoeken kleiner wordt en het effect van elk afzonderlijk onderzoek groter. Goed gebruik is dat allocatie van toezichtmiddelen ex-ante plaatsvindt op basis van risico-identificatie<sup>10</sup>. Het behartigen van publieke belangen is daarbij het uitgangspunt.<sup>11</sup>

**Naast selectiviteit is slagvaardigheid een tweede voorwaarde voor effectgericht toezicht.** Waar selectiviteit vooral van belang is in de voorbereiding van (individueel) toezicht, is slagvaardigheid een kenmerk van toezicht-in-actie. Na het identificeren en beoordelen van risico's kan het overgaan tot actie noodzakelijk zijn. In dat geval zijn de volgende stellingen relevant<sup>12</sup>: (i) goed toezicht is indringend; de instellingen en de sector moeten de aanwezigheid van de toezichthouder voelen; (ii) goed toezicht is kritisch en proactief; toezichthouders moeten permanent een kritische houding aannemen, vooral ook in tijden dat het (de sector) voor de wind gaat; (iii) goed toezicht is vasthoudend; toezichthouders moeten effectief risicomitigerende maatregelen afdwingen. Hierbij geldt dat een toezichthouder bereid moet zijn risico's te nemen wanneer dit nodig is.

**Het beïnvloeden van gedrag van belanghebbenden vormt een onderdeel van slagvaardig toezicht.** Daarbij kan een toezichthouder zich zowel richten op (i) het aanzetten van onder toezicht gestelden tot normconform gedrag als op (ii) het stimuleren van de rol van consumenten als 'countervailing power'. Het uitleggen aan de sector van de achtergrond van een norm, het expliciet benoemen van gewenst gedrag ('good practices', 'naming') en het formuleren van de boodschap ('framing') zijn voorbeelden van middelen om gedrag te beïnvloeden.

A.2	<i>Criteria - Effectgericht toezicht</i>
De toezichthouder ....	
A.2.1	... richt zich op het tijdig signaleren en het voorkomen of oplossen van de belangrijkste problemen in de markt.
A.2.2	... is selectief en ontplooit zijn activiteiten op basis van een ex-ante, risico-gebaseerde prioritering.
A.2.3	... is slagvaardig (vasthoudend, indringend, kritisch en proactief) in zijn acties.
A.2.4	... beïnvloedt het gedrag van belanghebbenden.

## A.3 *Verantwoordingsgericht toezicht*

**Ten behoeve van de borging van zijn legitimiteit verantwoordt een toezichthouder zich naar de**

<sup>10</sup> Waarbij risico geldt als het product van de impact en de waarschijnlijkheid van een eventueel falen.

<sup>11</sup> WRR rapport 'Toezien op publieke belangen', (9 september 2013)

<sup>12</sup> Viñals, Fiechter, The Making of Good Supervision: Learning to Say "No", IMF paper, (May 18, 2010), SPN/10/08

**samenleving**.<sup>13</sup> In het verlengde van de toegenomen aandacht voor het effect van toezicht, ligt een steeds grotere nadruk op het meten van het effect van toezicht. Centraal daarin staat de redenering dat effectevaluatie essentieel is om (i) de legitimiteit van toezicht te borgen (publieke verantwoording) en (ii) het toezicht te verbeteren (leren van evalueren).<sup>14</sup> Uitgangspunt is dat het ‘moderne gezag van een toezichthouder niet langer berust op het vasthouden aan routines, maar publiek en wetenschappelijk verantwoording afleggen over de werkwijze en bereikte doelen van het toezicht’.<sup>15</sup> Ondanks dat het Markttoezichthoudersberaad zich bewust is van beperkingen inzake het meten van toezicht<sup>16</sup>, voelen de betrokken toezichthouders zich verantwoordelijk voor voldoende communicatie omtrent hun beleid en resultaten richting zowel de overheid als de samenleving en het daaruit voortvloeiende maatschappelijk draagvlak voor hun toezicht (“license to operate bij stakeholders”)<sup>17</sup>. Het creëren van een realistisch verwachtingspatroon bij politiek en samenleving, onder meer door het communiceren van zowel hetgeen je wel als hetgeen je niet doet, is hier een onderdeel van.

A.3	<i>Criteria - Verantwoordingsgericht toezicht</i>
	De toezichthouder ....
A.3.1	... meet de effecten van het door hem uitgeoefende toezicht.
A.3.2	... leert van de effectevaluaties en verbetert op basis hiervan zijn toezicht.
A.3.3	... communiceert de effecten van het door hem uitgeoefende toezicht naar de samenleving.
A.3.4	... ontwikkelt voldoende maatschappelijk draagvlak voor zijn toezicht.

#### A.4 *Veranderingsgericht toezicht*

**Toezichthouders moeten voortdurend de horizon afzoeken naar nieuwe ontwikkelingen en risico's, zowel voor instellingen als voor het gehele systeem.** Goed toezicht heeft de ambitie geen ontwikkelingen te missen.<sup>18</sup> Daar hoort bij dat toezichthouders zich voortdurend nieuwe kennis eigen maken.

**Tevens geldt dat de opvatting over wat goed toezicht omvat, zowel door gewijzigde maatschappelijke opvattingen als ook door ontwikkelingen binnen de sector zelf, in de tijd aan verandering onderhevig is.**<sup>19</sup> Toezichthouders moeten zich rekenschap geven van beide type ontwikkelingen en daar vervolgens passend op inspelen.

<sup>13</sup> Onder ‘samenleving’ worden hier zowel de politiek, de onder toezicht gestelden als het bredere publiek verstaan.

<sup>14</sup> P. Welp, “Effectiviteit van toezicht: tijd voor responsive evaluation”, TvT 2012.

<sup>15</sup> “Effectief Markttoezicht” inbreng van Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht.

<sup>16</sup> Zie bijv. P.L.C. Hilbers, D.R. Rijsbergen, K. Raaijmakers & F. de Vries, “Effectmeting in het toezicht op de financiële sector”, TvT 2012.

<sup>17</sup> “Effectief Markttoezicht” inbreng van Markttoezichthoudersberaad voor de herziening van de Kaderstellende Visie op Toezicht.

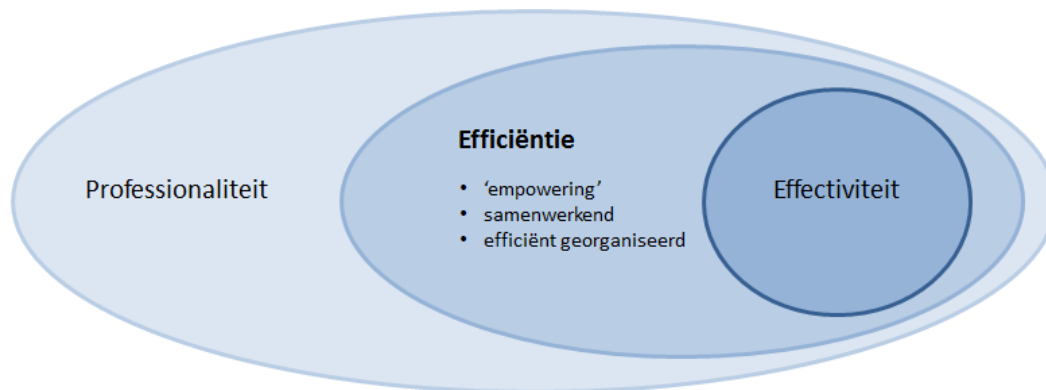
<sup>18</sup> Viñals, Fiechter, The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”, IMF paper, (May 18, 2010), SPN/10/08. De toenemende globalisering en EU-integratie benadrukken het belang van deze ambitie.

<sup>19</sup> De Nederlandsche Bank, “Van analyse naar actie” - Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB, (2010), p. 6

A.4	<i>Criteria - Veranderingsgericht toezicht</i>
De toezichthouder ....	
A.4.1	... onderzoekt voortdurend het bestaan van nieuwe ontwikkelingen en risico's in zijn sector.
A.4.2	... ontwikkelt voldoende kennis en vaardigheden om voortdurend up-to-date te zijn.
A.4.3	... toetst regelmatig zijn eigen visie, missie en handelswijze aan de hand van ontwikkelingen in de sector en verwachtingen van stakeholders

## B. De efficiëntie van toezicht

Een efficiënt toezichthouder is 'empowering', samenwerkend en efficiënt georganiseerd (zie ook figuur 3).



Figuur 3 – Kernwaarden voor een efficiënt toezichthouder.

### B.1 'Empowering' toezicht

**'De overheid kan niet en dient niet in alle gevallen op te treden als de regisseur van het proces van maatschappelijk ordenen.** Ook marktpartijen en burgers hebben verantwoordelijkheden wat betreft het behartigen van publieke belangen.' Dit stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport 'Publieke zaken in de marktsamenleving'. De prominente rol van een marktpartij met betrekking tot het evenwichtig functioneren van de markt waarin zij opereert, baseert zich op (i) de informatievoorsprong die zij heeft op de toezichthouder, (ii) de invulling die zij zelfstandig dient te geven aan open normen en (iii) de zeggenschap en beslissingsbevoegdheid die alleen zij heeft voor wat betreft haar handelen. Dit maakt dat de marktpartij, soms meer dan de toezichthouder, de aangewezen organisatie is om aan bepaalde verantwoordelijkheden invulling te geven. Eén van de belangrijkste uitdagingen voor de toezichthouder is dan ook om in zijn toezicht de onder toezicht gestelden direct aan te spreken op hun gedrag en de verantwoordelijkheden. Het handelen van de marktpartijen bepaalt de inrichting en het functioneren van de markt immers voor een belangrijk deel.

**Het ontwikkelen van ‘empowerment’ van belanghebbenden en het bevorderen van lerend vermogen en maatschappelijke veerkracht bij belanghebbenden zijn daarbij waarden die efficiënt bijdragen aan een evenwichtig functioneren van deze markten.** Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor hun handelen en resultaten primair bij de ondertoezichtgestelden zelf ligt. De toezichthouder heeft daarbij de mogelijkheid om de onder toezicht gestelden zowel te informeren en ‘guidance’ te bieden als ook te stimuleren in zijn zelflerend vermogen. Een goed contact tussen de toezichthouder en ondertoezichtgestelden, waarbij wordt gewaakt voor de valkuilen van ‘regulatory capture’, draagt daarbij bij aan een bewustzijn van wederzijdse verantwoordelijkheden en de ontwikkeling van bijbehorende competenties. Op deze wijze worden de grondvesten van high trust toezicht versterkt. Daarnaast geldt dat ook burgers (al of niet in georganiseerd verband) een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een evenwichtig functioneren van markten. Het vergroten van ‘zelfmachtigheid’ van burgers en het bevorderen van hun lerend vermogen en maatschappelijke veerkracht kan dan ook een waardevolle taak van toezichthouders zijn.

B.1	Criteria – ‘Empowering’ toezicht
	De toezichthouder ....
B.1.1	... bevordert het verantwoordelijkheidsbesef alsmede het vermogen van de sector om bij te dragen aan een evenwichtig functioneren van de markt .
B.1.2	... draagt bij aan de ‘zelfmachtigheid’ en ontwikkeling van het lerend vermogen van belanghebbenden zoals burgers en marktpartijen.

### *B.2 Samenwerkend toezicht*

**Samenwerking is een belangrijk middel om de effectiviteit van toezicht te vergroten alsmede de last voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken.** Door samenwerking tussen toezichthouders zijn diverse doelen te bereiken, met voordelen voor zowel onder toezicht staanden als de toezichthouder. Middelen hiertoe zijn het uitwisselen van informatie, het vormen van visie en beleid, het met of namens elkaar uitoefenen van toezicht en het signaleren en verminderen van strijdig of overlappende regelgeving.<sup>20</sup> Ook de trend dat onder toezicht gestelden zich, ten gevolge van toenemende globalisering en EU-integratie, steeds vaker grensoverschrijdend organiseren dan wel grensoverschrijdend producten aanbieden, vraagt om afstemming met andere toezichthouders, ook in internationaal verband.

**Naast samenwerking tussen toezichthouders onderling behoeft ook de samenwerking tussen toezichthouders en de overheid als beleidsbepaler bijzondere aandacht.** Hoewel uiteindelijk de beleidsmaker verantwoordelijk is voor de beleidsvoorbereiding, heeft de toezichthouder, vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, eveneens een essentiële rol in dit proces: een goed toezichthouder brengt kennis in over typische (internationale) ontwikkelingen en risico’s in de sector, signaleert

<sup>20</sup> De kaderstellende visie op toezicht - 2005, ‘Minder last, meer effect’, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



knelpunten en tekortkomingen in wet- en regelgeving die hem belemmeren in de uitoefening van zijn toezicht en bericht over de (on)mogelijkheden en de maatschappelijke context. Doelstelling daarbij is om te komen tot een kader waarbinnen de toezichthouder zijn missie kan realiseren.<sup>21</sup>

B.2	<i>Criteria – Samenwerkend toezicht</i>
	De toezichthouder ....
B.2.1	... werkt op diverse (internationale) terreinen samen met andere toezichthouders.
B.2.2	... is kennispartner en adviseur van de overheid als beleidsbepaler.

### B.3 *Efficiënt georganiseerd toezicht*

**De kosten van toezicht zijn lager bij een efficiënte inrichting van de interne organisatie en bedrijfsvoering.** In het bijzonder kan gedacht worden aan een scherpe en concrete invulling van strategie (ambities en initiatieven), besturing (organisatiestructuur, management instrumenten en governance models) en organisatiecultuur (gedrag en collectieve actiepatronen) en een helder ‘alignment’ van deze concepten onderling.<sup>22</sup> In het verlengde daarvan hebben toezichthouders de taak continu te streven naar een zo flexibel en effectief mogelijke inrichting en aanwending van de ter beschikking gestelde schaarse capaciteit.

B.3	<i>Criteria – Efficiënt georganiseerd toezicht</i>
	De toezichthouder ....
B.3.1	... heeft een concreet uitgewerkte strategie die aansluit bij zijn missie en taakstelling.
B.3.2	... heeft een efficiënt ingerichte organisatie en besturingsmodel die aansluiten op zijn strategie.
B.3.3	... kent een organisatiecultuur die bijdraagt aan realisatie van zijn strategie.

## C. De professionaliteit van toezicht

Een professioneel toezichthouder is onafhankelijk, transparant en opgebouwd uit professionals (zie ook figuur 4).

### C.1 *Onafhankelijk toezicht*<sup>23</sup>

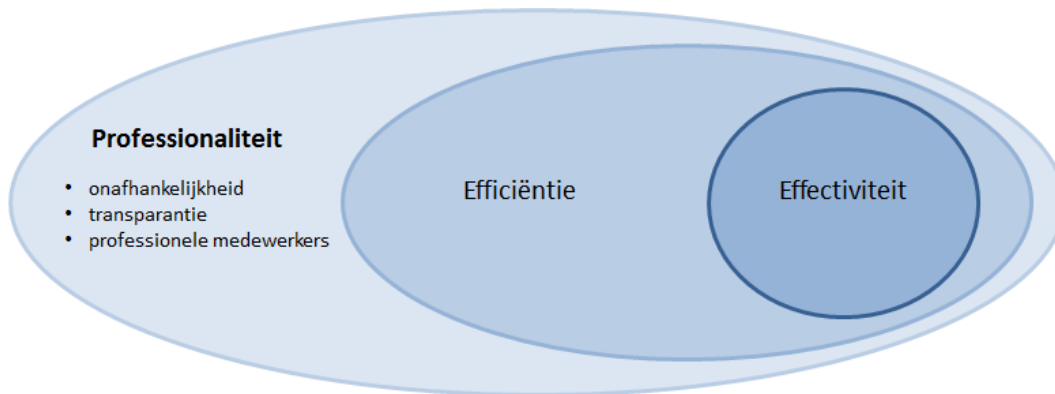
**Voor een goede werking van markten is het essentieel dat de overheid bijdraagt aan een effectieve ordening van de markt.** De taak van markttoezicht hierin is het borgen van een evenwichtige afweging van private en publieke belangen. Teneinde deze taak daadwerkelijk uit te kunnen voeren, behoort dit toezicht op afstand van de politieke ‘waan van de dag’ alsmede sectorale belangen te staan. Onderdeel hiervan maakt uit dat de toezichthouder bereid is te handelen tegen de

<sup>21</sup> Zie ook criterium A.1.3.

<sup>22</sup> Vrij naar D.J.B. van der Leest en F.R. Roozen, “Strategy Realization: the next level” (2012).

<sup>23</sup> Juist voor onafhankelijke toezichthouders is een transparant functioneren en het afleggen van verantwoording vanuit een democratisch perspectief van groot belang. Zodoende zijn de criteria onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording onderling nauw verbonden.

communis opinio en/of gevestigde belangen in.



Figuur 4 – Kernwaarden voor een professioneel toezichthouder.

**Met betrekking tot de sector dient de toezichthouder iedere schijn van partijdigheid ten aanzien van onder toezicht staanden te vermijden.** Dit kan schijnbaar op gespannen voet staan met andere criteria voor goed toezicht. Ten behoeve van responsief, d.w.z. een combinatie van selectief en slagvaardig, toezicht kan het wenselijk zijn om onpartijdige empathie te tonen of toezicht uit te oefenen vanuit een zekere band van vertrouwen. Ook het gebruik van ‘open normen’, en de noodzaak deze te operationaliseren in consultatie met het veld, kan leiden tot een intensief contact met de onder toezicht staande sector. Dit weerhoudt de toezichthouder echter niet van zijn plicht om partijdige empathie en ‘regulatory capture’ te vermijden.

**De toezichthouder moet onafhankelijk van de politiek (de beleidsmaker) de hem toegekende bevoegdheden kunnen uitoefenen.**<sup>24</sup> Deze bevoegdheden betreffen bijvoorbeeld het stellen van prioriteiten, de keuze van onderzoeksmethoden, het publiceren van oordelen en het interveniëren in de sector. Nu ‘beleid’ en ‘toezicht’ steeds meer samen dienen te werken omdat zij samen verantwoordelijk zijn voor een effectieve beheersing van maatschappelijke risico’s, worden maatregelen om de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de politiek te waarborgen steeds belangrijker. Samenwerking is hierbij niet in strijd met een geloofwaardige onafhankelijkheid van het toezicht, maar het vereist wel rolvastheid van betrokkenen en transparantie daarover.

**In het uitoefenen van onafhankelijk toezicht moet de toezichthouder een bepaalde mate van lef tonen.** Naast het zijn van vasthoudend en indringend, zoals ook benoemd onder de noemer van slagvaardigheid (zie criterium A.2.3), vereist dit eigenschappen als doortastendheid en onverschrokkenheid.

<i>C.1</i>	<i>Criteria – Onafhankelijk toezicht</i>
De toezichthouder ....	

<sup>24</sup> Deze onafhankelijkheid wordt vanzelfsprekend begrensd door de geldende wettelijke kaders.

C.1.1	... vermijdt iedere (schijn van) partijdigheid ten aanzien van onder toezicht staanden en de sector.
C.1.2	... opereert onafhankelijk van beleidsmakers en overige (politiek) belanghebbenden.

## C.2 *Transparant toezicht*

**De toezichthouder moet transparant zijn voor zowel de samenleving als de onder toezicht gestelde partijen.** Ten opzichte van de burger dient de toezichthouder helder te maken wat het uitgeoefende toezicht betekent voor de maatschappij. In het verlengde daarvan moet de politiek aan de hand van feiten kunnen besluiten of de kosten van toezicht opwegen tegen de maatschappelijke baten. Daarnaast moet de toezichthouder zich altijd voor zijn optreden kunnen verantwoorden tegenover de onder toezicht staanden.

**Transparantie van toezicht heeft zowel betrekking op het proces van toezicht houden als op het resultaat van toezicht.** Met betrekking tot het proces is het van belang of de toezichthouder in zijn taakuitoefening consistent, zorgvuldig en rechtmatig heeft gehandeld. De plicht tot transparantie van de toezichthouder gaat hierbij verder dan transparantie achteraf. Iedere toezichthouder publiceert, ten behoeve van zijn voorspelbaarheid, ook vooraf informatie over zijn toezichtsproces. Voorbeelden hiervan zijn publicatie van de procedures voor hoor en wederhoor (rechtszekerheid, rechtmatigheid) en van procedures voor de selectie te bezoeken ondertoezichtstaanden (rechtsgelijkheid). Met betrekking tot transparantie over de resultaten van zijn toezicht publiceert de toezichthouder, wanneer dit mogelijk is, zijn formele oordelen over onder toezicht staanden. Het publiceren van oordelen over individuele onder toezicht staanden kan wenselijk zijn en is in de nodige gevallen wettelijk noodzakelijk, maar past alleen met een zodanige verwoording of ‘framing’ van maatregelen dat niet nodeloos schade wordt toegebracht..

C.2	<i>Criteria – Transparant toezicht</i>
	De toezichthouder ...
C.2.1	... is transparant over zijn toezicht ten aanzien van de samenleving, de politiek en de onder toezicht gestelde partijen.
C.2.2	... toont aan dat hij in zijn taakuitoefening consistent, zorgvuldig en rechtmatig handelt.
C.2.3	... publiceert, wanneer zijn taak als toezichthouder dit niet belemmert, zijn oordelen over onder toezicht staanden.

## C.3 *De toezichthouder is opgebouwd uit professionals*

**Een goed toezichthouder voelt zich verantwoordelijk voor de professionaliteit van zijn medewerkers en ontwikkelt de nodige initiatieven ter handhaving en verbetering van betreffende professionaliteit.** In feite hebben bovenstaande criteria vaak betrekking op de

professionaliteit van de toezichthouder als organisatie. Een noodzakelijke voorwaarde in dat verband zijn professionele medewerkers. De toezichthouder dient desbetreffende professionaliteit dan ook te stimuleren en de werknemer hierin aan te moedigen. Een voorbeeld hiervan is dat hij faciliteiten biedt voor de handhaving en ontwikkeling van zowel kennis als vaardigheden.

**Een goed toezichthouder beschikt over zowel voldoende kennis van de sector als toezicht specifieke vaardigheden.** Een voorbeeld hiervan is dat ‘beoordelingsvermogen’ als één van de belangrijkste kerncompetenties wordt onderkend. De complexiteit en dynamiek van het toezichthouden maakt dat het kunnen beoordelen van verschillende situaties in verschillende omstandigheden behoort tot één van de meest onderscheidende karakteristieken van een goed toezichthouder.

**Tot slot geldt dat het topmanagement van een goed toezichthouder voorop gaat in het voortdurende streven naar verdere verbeteringen in de uitoefening van het toezicht.** Het toont voorbeeldgedrag wanneer het aankomt op bovengenoemde criteria van goed toezicht en inspireert zijn medewerkers bij te dragen aan een organisatie die haar taak zo effectief, efficiënt en professioneel mogelijk uitvoert. De integriteit van de toezichthouder is hierbij een aspect dat in het bijzonder aandacht verdient.

<i>C.3</i>	<i>Criteria – De toezichthouder is opgebouwd uit professionals</i>
	De toezichthouder ....
C.3.1	... moedigt op aantoonbare wijze zijn werknemers aan zich als professional verder te ontwikkelen.
C.3.2	... is deskundig: werknemers beschikken zowel over voldoende kennis van de sector als over toezicht specifieke vaardigheden
C.3.3	... is integer en wordt geleid door een topmanagement dat zich onderscheidt met voorbeeldgedrag



## BIJLAGE 1 - OVERZICHT VAN CRITERIA VOOR GOED TOEZICHT

Een goede toezichthouder is ...		
A	... effectief:	
	1	... missie gedreven
	1	... en handelt in haar toezicht vanuit een concrete missie.
	2	... en oefent toezicht uit op zowel individuele instellingen als op de gehele sector.
	3	... en is actief als beleidsadviseur en pleitbezorger van haar missie naar – nationale en Europese – overheden.
	4	... en is actief als voorlichter naar sector en consument en geeft hierbij richting.
	2	... effectgericht
	1	... en richt zich op het tijdig signaleren en voorkomen of oplossen van de belangrijkste problemen in de markt.
	2	... en is selectief en ontplooit haar activiteiten op basis van een ex-ante, risico gebaseerde prioritering.
	3	... en is slagvaardig (vasthoudend, indringend, kritisch en proactief) in haar acties.
	4	... en beïnvloedt het gedrag van belanghebbenden.
	3	... verantwoordingsgericht
	1	... en meet de effecten van het door haar uitgeoefende toezicht.
	2	... en leert van de effectevaluaties en verbetert op basis hiervan haar toezicht.
	3	... en communiceert de effecten van het door haar uitgeoefende toezicht naar de samenleving.
	4	... en ontwikkelt voldoende maatschappelijk draagvlak voor haar toezicht.
	4	... veranderingsgericht
	1	... en onderzoekt voortdurend het bestaan van nieuwe ontwikkelingen en risico's in haar sector.
	2	... en ontwikkelt voldoende kennis en vaardigheden om voortdurend up-to-date te zijn.
	3	... en toetst regelmatig haar eigen visie, missie en handelswijze aan de hand van ontwikkelingen in de sector en verwachtingen van stakeholders.
B	... efficiënt:	
	1	... 'empowering'
	1	... en bevordert het verantwoordelijkheidsbesef alsmede het vermogen van de sector om bij te dragen aan een evenwichtig functioneren van de markt.
	2	... en draagt bij aan de 'zelfmachting' en ontwikkeling van het lerend vermogen van belanghebbenden zoals burgers en marktpartijen.
	2	... samenwerkend
	1	... en werkt op diverse (internationale) terreinen samen met andere toezichthouders.
	2	... en is kennispartner en adviseur van de overheid als beleidsbepaler.
	3	... efficiënt georganiseerd
	1	... en heeft een concreet uitgewerkte strategie die aansluit bij haar missie en taakstelling.
	2	... en heeft een efficiënt ingerichte organisatie en besturingsmodel die aansluiten op haar strategie.
	3	... en kent een organisatiecultuur die bijdraagt aan realisatie van haar strategie.
C	... professioneel:	
	1	... onafhankelijk
	1	... en vermijdt iedere (schijn van) partijdigheid ten aanzien van onder toezicht staanden en de sector.
	2	... en opereert onafhankelijk van beleidsmakers en overige (politiek) belanghebbenden.
	2	... transparant
	1	... en is transparant over haar toezicht ten aanzien van de samenleving, de politiek en de onder toezicht gestelde partijen.
	2	... en toont aan dat zij in haar taakuitoefening consistent, zorgvuldig en rechtmatig handelt.
	3	... en publiceert, wanneer haar taak als toezichthouder dit niet belemmert, haar oordelen over onder toezicht staanden.
	3	... opgebouwd uit professionals
	1	... en moedigt op aantoonbare wijze haar werknemers aan zich als professional verder te ontwikkelen.
	2	... en is deskundig: werknemers beschikken zowel over voldoende kennis van de sector als over toezicht specifieke vaardigheden.
	3	... en is integer en wordt geleid door een topmanagement dat zich onderscheidt met voorbeeldgedrag.