

Aanbevelingen bij Toezichtkader EPD

In opdracht van
het ministerie van VWS

door
Mw. mr. J.A.L. Krabben

versie 1.0
21 september 2010

Voorwoord

In opdracht van het ministerie van VWS is het Toezichtkader EPD opgesteld, ten behoeve van het toezicht op het landelijk Elektronisch Patiënten Dossier. Het Toezichtkader EPD geeft een overzicht van alle controle- en toezichtactiviteiten van bij het landelijk EPD betrokken partijen gericht op de goede, veilige en rechtmatige werking van het landelijk EPD. Het gaat daarbij zowel om de toezichtactiviteiten van partijen op uitoefening van de eigen taken als om het toezicht van partijen op de partners in de EPD-keten. En daarnaast om toezicht en controle door externe auditors en formeel toezicht door het College Bescherming Persoonsgegevens en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Het opstellen van het toezichtkader EPD heeft geleid tot inzicht in het totaalpakket van toezichtactiviteiten rondom het landelijk EPD. Dat gaf ook het inzicht dat de controle- en toezichtmogelijkheden op een aantal punten nog geoptimaliseerd kunnen worden. VWS heeft verzocht om daar waar mogelijk aanbevelingen te doen voor verbetering van het toezicht. Deze aanbeveling zijn verwoord in dit document.

H.1 Toezichtkader EPD

1.1 Huidige situatie

Zoals blijkt uit het Toezichtkader EPD voert het ministerie van VWS het strategisch bestuur en toezicht uit ten aanzien van het landelijk EPD. Tactisch beheer van VWS voert op tactisch niveau ook toezicht uit ten opzichte van Nictiz en CIBG. Nictiz voert het tactische bestuur en toezicht uit ten opzichte van het eigen operationeel functioneren en het functioneren van de operationele partners (zoals de feitelijk beheerder van het LSP) en de daar ondergebrachte dienstverlening en systemen, maar ook ten aanzien van de ontwikkeling van de architectuur en de infrastructuur. CIBG voert toezicht uit op de eigen operationele en technische uitvoering en op het functioneren van zijn operationele partners.

Er worden zoals beschreven in het toezichtkader vele maatregelen uitgevoerd om de controle en het toezicht op het zorgvuldige, rechtmatige en veilige gebruik van het landelijk Elektronisch Patiëntendossier gestalte te geven en te completeren. Tussen de centrale voorzieningen partijen Nictiz en CIBG en de door hen ingeschakelde dienstverleners, de operationele partners, zijn afspraken en procedures vastgesteld omtrent controle en toezichtmaatregelen door die partijen zelf en door Nictiz en CIBG. Ook vindt tussen Nictiz, CIBG en VWS regulier overleg en afstemming plaats over noodzakelijke maatregelen, verantwoording en het vorm geven aan toezicht en controle.

Daarnaast wordt er door Nictiz operationeel toezicht uitgeoefend op de zorgaanbieders door middel van onder andere GBZ schouwingen, XIS-kwalificaties en intelligente logging procedures. De zorgaanbieders houden operationeel toezicht op het eigen functioneren middels eisen aan informatiebeveiliging en contractuele GBZ-verplichtingen. Het CBP en IGZ zijn op grond van de Wbp en de Kwaliteitswet Zorginstellingen toezichthouder op respectievelijk rechtmatige verwerking van persoonsgegevens in het landelijk EPD en het leveren van verantwoorde zorg en veilige gebruik van het landelijk EPD. De patiënt beschikt op termijn over controlemogelijkheden op het raadplegen van zijn gegevens middels inzage in toegangslogging.

1.2 Bevindingen over toezicht

Heldere verantwoording

Voor het toezicht is het van belang dat binnen de organisatie van het landelijk EPD de verantwoordelijkhedenstructuur helder is vastgesteld en de samenhang tussen en transparantie in verantwoordelijkheid en het toezicht binnen die (keten brede) organisatie, op een goede manier is geborgd. Uit de analyse van informatie en documentatie over (toezicht op) het landelijk EPD, komt naar voren dat op dit punt nog enige verbetering mogelijk is, met name in de verhouding tussen de samenwerkende partijen. Een en ander heeft te maken met het gegeven dat de organisatie en uitvoering van het landelijk EPD in een samenwerking tussen verschillende partijen tot stand wordt gebracht en dus niet binnen één bestaande organisatiestructuur vorm gegeven wordt. Een dergelijke keten brede organisatie vergt logischerwijs een groeiproces. In dit kader is een aanbeveling gedaan voor het vastleggen en bekrachtigen van verantwoordelijkheden.

Aantoonbaar voldoen aan voorwaarden

Uit de analyse van informatie en documentatie die voor het opstellen van het Toezichtkader EPD beschikbaar is gesteld, blijkt dat de controle en het toezicht op de gegevensverwerking ten behoeve van het landelijk EPD bij de zorgaanbieders nog enigszins beter geborgd kan worden. Niet uit het oog verloren wordt dat zorgaanbieders in deze tijd grote veranderingen (stelselverandering) en innovatietrajecten (zoals informatisering) doormaken. Dit brengt een grote belasting van de organisatie met zich, welke overigens niet bij alle zorgaanbieders vergelijkbaar is. Niettemin is het van belang om de aantoonbaarheid van het voldoen aan voorwaarden in verband met de veiligheid van het landelijk EPD, zoals de GBZ-vereisten en informatiebeveiligingsnormen (NEN 7510), te borgen. Dit zorgt ervoor dat implementatie van voorwaarden wordt gerealiseerd en gecontroleerd en dat ketenpartners, leveranciers en afnemers in de EPD keten alsook (interne en externe) toezichthouders kunnen vertrouwen op het voldoen aan de voorwaarden. Een aanbeveling die in deze richting werkt is het instellen van een periodieke GBZ-keuring.

Controlemogelijkheid voor zorgverlener

De zorgverlener is verantwoordelijk voor het handhaven van het medisch beroepsgeheim dat is uitgewerkt in artikel 7:457 Burgerlijk Wetboek. Dat betekent voor het toezicht ook dat hij zich moet kunnen verantwoorden over de toegang tot het dossier door medewerkers die onder zijn mandaat rechtstreeks betrokken zijn bij de behandeling van de patiënt. In dat perspectief is het logisch dat de zorgverlener kan controleren wie onder zijn mandaat toegang heeft gehad tot patiëntgegevens. Uit gesprekken met CIBG en Nictiz is gebleken dat een dergelijke controlemogelijkheid wel is ingericht voor patiënten, maar niet overkoepelend is geregeld voor zorgverleners (UZI-pas houders) en daardoor niet gegarandeerd kan worden. Een van de aanbevelingen strekt ertoe die mogelijkheid centraal of decentraal te realiseren.

Expliciete toezichtfunctie

In algemene zin zou het toezicht op het landelijk EPD versterkt kunnen worden door er een expliciete toezichtfunctie voor in het leven te roepen. Bij het opstellen van het Toezichtkader EPD is gebleken dat delen van het toezicht op het landelijk EPD op belangrijke 'knooppunten' in de EPD organisatie al belegd zijn bij speciale functionarissen, de Security Officers van Nictiz, CIBG en de Security Officer EPD van het ministerie van VWS. Als de omvang van de gegevensverwerking in het EPD toeneemt zal met name de druk op de Security Officer van Nictiz, die ook toeziet op de AORTA informatiebeveiliging en het functioneren van het LSP, sterk toenemen. Daarbij is een behoefte aan een functionaris met een specifieke toezichtfunctie te voorzien, met focus op doorlopende feitelijke controle en naleving. Tegelijkertijd wordt een onafhankelijke positie binnen de organisatie (of zelfs de EPD-brede organisatie) van groter belang. De Security Officer van Nictiz is gepositioneerd binnen de afdeling Operations van Nictiz. Een specifieke toezichtfunctie zou los moeten staan van enig organisatiebelang, om op die manier het toezicht op het rechtmatige en veilige gebruik van het landelijk EPD te versterken. Met het instellen van een Functionaris voor de Gegevensbescherming kan dat gerealiseerd worden.

Goede mogelijkheden horizontaal toezicht

Analyse van de informatie over toezicht op het landelijk EPD laat zien dat er goede mogelijkheden zijn voor de inzet van horizontaal toezicht door toezichthouders CBP en

IGZ. Maatregelen van (zelf)toezicht en controle op (de eigen) processen overeenkomstig overkoepelend EPD beleid zijn binnen de EPD keten volop in werking. Middels horizontaal toezicht maakt de toezichthouder nuttig gebruik van specialistische kennis aanwezig bij de veldpartijen zoals Nictiz en CIBG. Horizontaal toezicht levert schaalvoordelen op en kent een geringe capaciteitsbelasting van de toezichthoudende instanties. Voor de inzet en goede werking van horizontaal toezicht is de (gemakkelijke en heldere) aantoonbaarheid van de werking van het (zelf)toezicht door de EPD partijen van cruciaal belang.

H.2 Aanbevelingen bij het Toezichtkader EPD

2.1 Bekrachtigen van verantwoordelijkheden

- *Aanbeveling: Aanbevolen wordt om daar waar nodig de verantwoordelijkheden van partijen met betrekking tot het landelijk EPD in heldere afspraken vast te leggen en de daarbij horende verantwoordingsverplichtingen te regelen.*

Voor een sluitend geheel van het toezicht en de controleactiviteit door de partijen is het van belang om de bestaande verantwoordelijkheden duidelijk te bekrachtigen en daar waar verantwoordelijkheden soms nog niet volledig helder afgebakend zijn deze aan te scherpen. Ten tijde van het opstellen van dit document zijn partijen doende enkele verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen te bekrachtigen in formele afspraken. Dit blijkt onder andere uit de vast te stellen Strategische Beleidskaders die in hoofdstuk 5 van het Toezichtkader EPD beschreven zijn. Ook wordt dit in deelopdrachten aan de ketenpartners verder uitgewerkt en bekrachtigd. Daardoor zal er, ook op gedetailleerder niveau, helder zijn wie uitvoering dient te geven aan bepaalde zaken en wie op welke wijze daarop kan toezien en navolging van afspraken en eisen kan verlangen. Dit geldt voor de verantwoordelijkheden van Nictiz, CIBG en het ministerie van VWS en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze partijen.

Het strekt tot aanbeveling om waar dat nog nodig is alle verantwoordelijkheden en de beslissingsbevoegdheden die daaruit voortvloeien nauwkeurig af te bakenen zodat de voorwaarden voor efficiënt handelen en efficiënte controle en (zelf)toezicht binnen de EPD-keten optimaal zijn.

Zo dienen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Nictiz en CIBG ten opzicht van het ministerie van VWS volstrekt helder te zijn, opdat aan de hand daarvan heldere afspraken kunnen worden vastgelegd over het toezicht en de controle op deze verantwoordelijkheden. Op dit moment worden noodzakelijke audit en controlemaatregelen uitgevoerd, maar er bestaan nog geen verplichtende afspraken tussen de partijen over het periodiek afdragen van verantwoordelijkheid hierover aan de strategisch toezichthouder VWS. Dit zou kunnen worden verholpen door het maken van afspraken in de opdrachtbeschrijvingen over audit maatregelen en het doen van jaarlijks verslag hierover in een (audit)verklaring door de opdrachtnemers CIBG en Nictiz. Ook de wijze van verantwoording dient daarbij vanzelfsprekend te worden afgesproken.

Een en ander zorgt voor continuïteit en structuur in het toezicht en houdt een toezichthouder, op elk niveau, op gemakkelijke, overzichtelijke en betrouwbare wijze op de hoogte van de stand van zaken. De toezichthouder, hier zowel VWS als strategisch toezichthouder als de formele toezichthouders IGZ en CBP bedoeld, kan daarop zijn eigen toezichtactiviteiten op adequate wijze organiseren en afstemmen. Dit optimaliseert daarnaast de mogelijkheden voor horizontaal toezicht door de formele toezichthouders die er al zijn. Hoe meer structuur er in het zelftoezicht zit, hoe beter horizontaal toezicht ingezet kan worden.

Overigens achten alle partijen het van belang dat verantwoordelijkheden waar nodig helder worden gemaakt en bekrachtigd en is dit proces feitelijk al in gang gezet. Het

vastleggen en afbakenen van verantwoordelijkheden is een dynamisch en doorlopend proces. Deze aanbeveling is met name bedoeld om het belang en de prioriteit hiervan voor het toezicht te benadrukken. Het betreft met name een formele bekrachtiging van de huidige situatie op nog enkele punten.

2.2 Periodieke GBZ-keuring

- *Aanbeveling: Het is aanbevolen een periodieke GBZ-keuring voor alle GBZ-en vereist te maken, teneinde het zelftoezicht en de externe controle op het voldoen aan de GBZ-vereisten door zorgaanbieders te waarborgen.*

Om het zelftoezicht en de externe controlemogelijkheid op het voldoen aan GBZ-eisen door de zorgaanbieder te verstevigen is het aan te bevelen op termijn toe te groeien naar een situatie waarin de GBZ-en niet meer alleen op basis van schouwingen worden gecontroleerd in steekproeven, maar waarin een soort jaarlijkse of tweejaarlijkse 'APK' voor GBZ-en (vanuit strategisch niveau) verplicht wordt gesteld. De GBZ-en zouden daarbij verplicht kunnen worden zelf zorg te dragen voor een GBZ-audit door een geaccrediteerde auditor op dat gebied. Dit verstevigt de relatieve zwakte in het geheel van het toezicht, dat op dit moment van de opstartfase mogelijk nog aan de kant van de zorgaanbieders aan de orde is, of zou kunnen zijn. Beschouwd vanuit het toezichtperspectief zou een dergelijke verplichte keuring tot aanbeveling strekken. Een verbeterde externe, onafhankelijke controle op het voldoen aan GBZ-eisen optimaliseert de omstandigheden voor toepassen van horizontaal toezicht door de toezichthouders CBP en IGZ.

Daarnaast zou de mogelijkheid onderzocht dienen te worden of in de expliciete bewoording van de GBZ-vereisten (een directe link naar) het moeten voldoen aan de NEN 7510 door zorgaanbieders is op te nemen. Een juiste bewoording maakt het mogelijk in het voorgestelde keuringssysteem daarmee tevens een (hoofdpunten) toets voor (een indicatie van) het voldoen aan de NEN 7510 in te bouwen en zodoende de garanties voor zelftoezicht op deze normen te vergroten. Met de keuring wordt de aantoonbaarheid van het voldoen aan de normen geborgd.

2.3 Controle op logging door UZI-pas houder

- *Aanbeveling: Voor de verantwoordelijkheid van de zorgverlener voor toegang tot patiëntgegevens die onder zijn mandaat plaatsheeft, is het noodzakelijk dat de UZI-pas houder op enigerlei wijze inzage heeft en controle kan uitvoeren op de logging van de toegang door gemandateerde medewerkers.*

Via het patiëntenportaal kan de patiënt in de nabije toekomst zelfstandig toegang krijgen tot de gegevens die over hem beschikbaar zijn in het landelijk EPD en in het LSP. Op deze manier kan hij de toegang tot zijn gegevens controleren en blokkeren of wijzingen. Aan de hand daarvan zou hij ook actie kunnen ondernemen indien er een vermoeden van oneigenlijk gebruik van de gegevens zou bestaan. Een vergelijkbare mogelijkheid zou moeten bestaan voor de UZI-pas houder. De UZI-pas houder zou inzage moeten kunnen hebben in de logging op zijn UZI-pas én de door hem gemandateerde UZI-pas houders. Dit stelt hem in staat de verantwoordelijkheid te nemen voor toegang tot het landelijk EPD die onder zijn verantwoordelijkheid plaats heeft. Dit sluit aan bij de eisen die de WGBO de zorgverlener oplegt ten aanzien van de vertrouwelijkheid van het patiëntendossier. Dit zou geregeld kunnen worden via een centrale toepassing voor UZI-pas houders, vergelijkbaar met de toepassing in het

webportaal dat voor de patiënten wordt ontwikkeld.

Een andere mogelijkheid zou zijn om de logging van de eigen UZI-pas en de gemandateerde UZI-passen te kunnen inzien op decentraal niveau. Vaak biedt het decentrale systeem wel mogelijkheden hiertoe, maar die zijn nu niet steeds volledig, bijvoorbeeld omdat niet gezien kan worden wie onder de verantwoordelijkheid van de zorgverlener toegang heeft gehad. Daarnaast is de toegankelijkheid van de loggings niet steeds geschikt voor dergelijke toepassing. Overigens is het kunnen monitoren van lokale logging door zorgverleners een eis in de NEN 7510. De nieuwe subnorm NEN 7513 behandelt de logging door zorginstellingen. De GBZ-eisen stellen een dergelijke toegangsmogelijkheid tot loggegevens voor de UZI-pas houder nu niet verplicht.

2.4 Functionaris gegevensbescherming

- *Aanbeveling: Voor de versterking van onafhankelijk zelftoezicht en het optimaliseren van de mogelijkheid voor horizontaal toezicht door de formele toezichthouders, is het sterk aan te raden een Functionaris voor de gegevensbescherming (FG), zoals genoemd in de Wbp aan te wijzen binnen Nictiz, of mogelijk in een breder verband, als interne toezichthouder op het gebruik van het landelijk EPD via het LSP.*

Nictiz vervult een actieve rol in het toezicht op de rechtmatige toegang tot het LSP. Het voert daartoe ook de Procedure Monitoring uit welke in het Toezichtkader EPD is beschreven. Partijen achten het van belang dat aan de controle en het toezicht op misbruik en incidenten een goed 'handhavingmechanisme' gekoppeld kan worden. Daartoe kan niet structureel de bemoeienis van IGZ of met name het CBP gevraagd worden. Partijen achten het van belang dat men zelf 'eerste lijns' maatregelen kan treffen. Daartoe is de bevoegdheid tot bepaald handelen noodzakelijk. Te denken valt aan maatregelen om incidentmeldingen te controleren en op te volgen, vermoedens van misbruik te onderzoeken en maatregelen zoals intrekken van UZI-passen of servercertificaten of tijdelijke afsluiting uit te voeren. De toezichthouders IGZ of CBP kunnen optreden bij eventuele zwaardere incidenten, zodat de actieve rol van deze partijen beperkt kan blijven tot zwaardere risicosituaties en (het voorkomen van) grote incidenten.

Van belang hierbij is ook dat onafhankelijkheid gecreëerd en gegarandeerd wordt. Om die reden en vanwege het professionaliseren van de afhandeling en opvolging van controle en toezicht, is het sterk aan te raden een Functionaris voor de gegevensbescherming (FG), zoals genoemd in de Wbp aan te wijzen binnen Nictiz, of mogelijk in een breder verband, als interne toezichthouder op het gebruik van het landelijk EPD via het LSP. Het is ook mogelijk om zowel bij Nictiz als CIBG een FG voor het EPD aan te stellen, maar het is te onderzoeken of dat nodig of gewenst zou zijn gelet op de taakverdeling en afstemming tussen partijen en de verwachte omvang van de behoefte (i.v.m. de locatie van het LSP) aan die rol op twee locaties. De Functionaris voor de gegevensbescherming houdt binnen de organisatie toezicht op de toepassing en naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De wettelijke taken en bevoegdheden van de FG geven deze functionaris een onafhankelijke positie in de organisatie. De FG heeft in de Wbp ook de handvatten gekregen om de onafhankelijkheid in de organisatie af te dwingen via de rechter.

Benoeming van een FG die deze taak naar behoren uitvoert creëert de mogelijkheid

voor het CBP zich terughoudend op te kunnen stellen en optimaliseert de mogelijkheid horizontaal toezicht uit te oefenen. Het CBP kan bovendien betrokkenen die vragen of klachten hebben doorverwijzen naar de FG. De FG kan bepaalde vragen of zaken doorgeleiden naar het Klantenloket EPD, wanneer de taken van het klantenloket daarbij aan de orde zijn. De verdeling van taken en bevoegdheden zal daarbij leidend zijn. De FG zal samenwerken met de Security Officer waarbij een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden nodig is. Overigens verdient het ook aanbeveling de functie van de Security Officer binnen Nictiz en CIBG zo onafhankelijk mogelijk van verschillende afdelingen te positioneren in verband met de controlerende taken van de Security Officer. Terzake van het toezicht heeft een FG ten opzichte van de Security Officer een (wettelijk) gewaarborgde onafhankelijkheid en grotere slagkracht en een formele 'intermediaire' rol richting het CBP. De FG kan zelfstandig handelen, maar wanneer blijkt dat een grotere capaciteit nodig is om de taken van de FG uit te voeren, is het mogelijk dat er extra mankracht wordt aangesteld die onder leiding van de FG functioneert. Overigens behoudt het CBP als toezichthouder alle bevoegdheden ten aanzien van organisaties die een FG hebben aangesteld.

De FG zal met het CBP afspraken kunnen maken over de wijze waarop hij invulling geeft aan het interne toezicht. Zaken die eerder onder de toezichtbevoegdheid van IGZ vallen, kan de FG onder de aandacht van IGZ brengen.

2.5 Horizontaal toezicht

- *Aanbeveling: Mede gelet op de al in werking zijnde mechanismen van controle en (zelf)toezicht door betrokken partijen en het efficiënt kunnen inzetten van toezichtcapaciteit wordt aanbevolen het toezicht op het landelijk EPD zoveel mogelijk horizontaal in te richten en de mogelijkheden voor inzet van horizontaal toezicht door de formele toezichthouders te optimaliseren. Daarbij wordt in ogenschouw genomen dat de keuze voor inzet van horizontaal toezicht door formele toezichthouders CBP en IGZ aan de toezichthouders is.*

Toezicht omvat alle handelen en alle instrumenten om naleving van regelgeving te onderzoeken, controleren, vast te stellen, te bevorderen en af te dwingen. De afgelopen jaren heeft er een ontwikkeling in toezicht plaatsgevonden van het klassieke, verticale toezicht naar meer horizontaal toezicht. Horizontaal toezicht kenmerkt zich door samenwerking van de toezichthouder met de onder toezicht staande partijen, wederzijds vertrouwen en transparantie. In deze vorm van toezicht staan afstemming en afspraken tussen deze partijen vooraf centraal. De onder toezicht staande partijen zorgen zelf voor aantoonbaar adequaat ingerichte controle en toezicht op de rechtmatigheid van de eigen activiteiten (zelftoezicht). Inherent daaraan schuift het toezicht inhoudelijk steeds meer op richting zogenaamd 'systeemtoezicht'. Partijen tonen daarbij aan de toezichthouders hoe zij hun kwaliteitsprocessen en interne controle- en toezichtsystemen hebben georganiseerd. De controles en toezichtactiviteiten achteraf kunnen bij horizontaal toezicht minder intensief zijn. De formele toezichthouder houdt altijd zijn bevoegdheid om in te grijpen.

Het concept van horizontaal toezicht past binnen de 'Kaderstellende visie op toezicht 2005' van het ministerie van BZK. Ook zien we het terug in het beleid dat het kabinet sinds 2006 uitdraagt. In het programma 'Eenduidig overheidstoezicht' uit 2006 en het programma 'Vernieuwing toezicht' uit 2008 wordt beschreven hoe een en ander past

in de nieuwe overheidsvisie.¹

Goed uitgangspunt

De maatregelen van controle en toezicht zoals die in het Toezichtkader EPD beschreven zijn dienen als goed uitgangspunt voor de inzet van horizontaal toezicht. Aangevuld met de aanbevolen maatregelen in dit document zijn de omstandigheden voor horizontaal toezicht zeer goed. De toezichthouder kan op deze manier handelen op basis van rapportages over zelftoezicht, verklaringen van onafhankelijke auditors daarover en de resultaten van door externen uitgevoerde audits. De FG kan als interne toezichthouder de 'eerste lijns' opvolging van het toezicht uitvoeren, vormt als het ware een tussenlaag en ontlast zodoende de gering beschikbare capaciteit bij toezichthouders en draagt bij aan continu en gericht toezicht.

Een toezichthouder zal verschillende toezichtstijlen willen combineren om een zo effectief mogelijk toezichtbeleid te verwezenlijken. Horizontaal toezicht is een belangrijk instrument om adequaat te kunnen zijn. Het wordt doorgaans uitgebreid met verticale toezichtactiviteiten om effectiviteit te behouden. Samenwerking en zelftoezicht dienen als uitgangspunt, maar de mogelijkheid van inzet van zwaardere middelen is onmisbaar voor de effectiviteit van de horizontale instrumenten. Hoe dit samenstel van activiteiten onder omstandigheden wordt vormgegeven hangt af van het object van toezicht.

De toezichthouder moet vertrouwen in de betrokken veldpartijen hebben om het horizontaal toezicht effectief in te kunnen zetten. Tegelijkertijd dient het beleid en de activiteit van de toezichthouder voor de betrokken partijen vertrouwen te bieden om het horizontaal toezicht goed te kunnen uitvoeren.

Diverse belangen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling naar meer horizontaal toezicht. Een groot voordeel is het vergroten van het toezichtvlak door de toezichthouder. Door inzet van veldpartijen en organisaties die onder het toezicht vallen, kunnen op grotere schaal toezichtactiviteiten plaatshebben, dan wanneer een toezichthouder het toezicht uitsluitend zelf uitvoert.

Uiteraard is effectiviteit van toezicht niet minder belangrijk dan de schaal waarop het toezicht uitgevoerd kan worden, maar ervaring leert inmiddels dat inzet van horizontaal toezicht zeker niet minder effectief lijkt te zijn dan klassiek vormgegeven toezicht, terwijl er tegelijkertijd meer toezichtactiviteit mogelijk is; meer toezichtcapaciteit gegenereerd kan worden. Een ander voordeel van horizontaal toezicht is dat de kennis en kunde van de betrokken partijen en organisaties benut kan worden voor het toezicht. Op specifieke terreinen kan dit een grote voorsprong in toezichteffectiviteit bieden omdat een toezichthouder een beperkte capaciteit heeft en derhalve niet steeds over alle specifieke en specialistische kennis kan beschikken.

Inzet voor landelijk EPD

In het kader van het toezicht op het landelijk EPD ligt de inzet van horizontaal toezicht voor de hand. Het benutten van specialistische kennis van veldpartijen en organisaties betrokken bij het EPD, alsook de beperkte capaciteit bij de toezichthouders IGZ en CBP, zijn belangrijke motivatoren. Daarnaast zijn de belangen van veldpartijen en organisaties bij een juist en rechtmatig gebruik van het landelijk EPD gediend, hetgeen de inzet van horizontaal toezicht vergemakkelijkt en het benodigde

1 Brief Minister voor bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 3 september 2006, SG2006/6055925.

vertrouwen in het zelftoezicht mogelijk maakt.