

Vergaderjaar 2004–2005

**28 831**

## **Het rapport van de Algemene Rekenkamer «Tussen beleid en uitvoering»**

**E**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2005

#### **Voorgeschiedenis**

Op 14 september 2004 vond in de Eerste Kamer der Staten-Generaal een beleidsdebat plaats over het rapport «Tussen Beleid en Uitvoering» van de Algemene Rekenkamer. Tijdens dat debat is een motie-Bemelmans-Vidéc c.s. (B) ingediend. Deze vraagt de regering te bevorderen dat inspecties en andere toezichtsorganen de maatschappelijke effectiviteit met name in kwalitatieve zin tot speerpunt van hun onderzoeks- en handhavingsactiviteiten maken.

Mijn collega van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en mijn ambtsvoorganger gaven in een brief van 21 september 2004 (kenmerk 2004–14 574) al een korte reactie op de motie. In de genoemde brief is aangegeven dat de strekking van de motie door het kabinet werd ondersteund, maar dat de uitwerking zich vooral zou moeten richten op de in de motie bedoelde «onderzoeksactiviteiten». Na overleg met de overige betrokken bewindslieden zou een nadere reactie op de motie volgen. Die vindt u in deze brief.

#### **Onderscheid tussen beleid, uitvoering en toezicht**

In het beleidsproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen beleid, uitvoering en toezicht. Onder toezicht wordt overeenkomstig een algemeen aanvaarde definitie van de Algemene Rekenkamer verstaan: «Het verzamelen van 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.»

In de Kaderstellende Visie op Toezicht 2001 heeft het kabinet uitspraken gedaan over de verhouding tussen deze drie onderdelen van het beleidsproces. Het kabinet vindt dat de toezichthouder zonder

beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Het is daarvoor nodig de beleidsfunctie en de toezichtfunctie van elkaar te scheiden. De eigen verantwoordelijkheid van enerzijds toezichthouder en anderzijds beleidsmaker zijn zo duidelijk zichtbaar in de richting van de maatschappij.

### **Verbindingen tussen toezicht en beleid bij de rijksinspecties**

Het onderscheiden van de verantwoordelijkheden van toezichthouder en beleidsmaker betekent niet dat er geen verbindingen te leggen zijn tussen beleid en toezicht. Het uitgangspunt is daarbij wel dat het beleid verantwoordelijk is voor de beleidsevaluatie. Het is de verantwoordelijkheid van het beleid om daar al dan niet de ervaringen van toezichthouders bij te betrekken. Welke rol toezichthouders precies vervullen in het in de motie aanbevolen proces van effectiviteitsmeting van het beleid zal daarbij van geval tot geval verschillen.

Het zijn in het bijzonder de rijksinspecties die inzicht hebben in de prestaties die als resultaat van het beleid tot stand worden gebracht. Daarom ben ik voor de voornaamste (in het IG-beraad vertegenwoordigde) inspecties nagegaan of de toezichthouder bij het evalueren van beleid door de desbetreffende beleidsdirectie wordt betrokken. Zo ja, dan is tevens nagegaan hoe de toezichthouder bij het evalueren van beleid wordt betrokken en op welke terreinen deze inschakeling van de toezichthouder heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden.

Uit de resultaten per inspectie – die u in een bijlage aantreft – blijkt dat er steeds meer sprake is van een actieve samenwerking tussen toezicht en beleid. De betrokken ministeries en inspecties vinden het leggen van een verbinding tussen toezicht en beleid van groot belang. In de praktijk is er dan ook veelal sprake van een verbinding tussen de rijksinspecties en de beleidsdirecties. In toenemende mate hebben de rijksinspecties vanwege hun grote ervaring en specifieke expertise een belangrijke rol bij de oordeelsvorming over de maatschappelijke effectiviteit van het gevoerde beleid. Bij een aantal departementen bestaan er afspraken over de betrokkenheid van rijksinspecties bij de evaluatie van het beleid. Departementen werken actief aan het intensiveren van de afstemming tussen toezicht en beleid. Ik verwacht daarom dat inspecties in de toekomst steeds meer betrokken zullen worden bij de evaluatie van beleid.

### **Wisselwerking beleid en toezicht belangrijk aandachtspunt**

De concretisering van de samenwerking tussen beleid en toezicht is nu een belangrijk punt van aandacht bij de departementen. Gezocht wordt naar een optimale benutting van de bevindingen van toezichthouders ten behoeve van het inzicht in de maatschappelijke effectiviteit van het beleid. Om deze gezamenlijke zoektocht van beleid en toezicht bij de verschillende departementen te stimuleren heeft BZK het initiatief genomen tot een diner pensant waarin de betrokken IG's en DG's van de verschillende departementen over dit belangrijke thema zullen spreken. De resultaten van deze bijeenkomst zullen worden meegenomen in de dit jaar uit te brengen nieuwe kaderstellende kabinetsvisie op toezicht.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

*Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)*

De rijksinspectie VWA is onderdeel van het ministerie van LNV, maar kent als opdrachtgever zowel de ministeries van LNV als VWS. De VWA houdt toezicht op de wet- en regelgeving van beide ministeries ten aanzien van de veiligheid van voedsel en andere consumentenproducten, diergezondheid en dierenwelzijn. Regelmatig vinden rapportages plaats van de resultaten van het toezicht op deze terreinen (kwartaal- en jaarrapportages). Zo nodig worden beleidsadviezen gegeven naar aanleiding van de geconstateerde bevindingen. Daarnaast doet de VWA onderzoek naar bestaande risico's (toezicht-gerelateerd onderzoek) en toekomstige risico's (wetenschappelijk gebaseerd onderzoek). Hierover vinden rapportages plaats in de vorm van rapporten en adviezen. De onafhankelijkheid van de advisering door de VWA is gewaarborgd in convenanten met beide ministeries, in de wettelijke verankering van de VWA binnen het Staatstoezicht op de volksgezondheid en in een wet op de onafhankelijke risico-beoordeling (is thans nog een wetsvoorstel). De adviezen en rapporten worden openbaar gemaakt op de website van de VWA.

De beleidsprioriteiten van beide ministeries maken onderdeel uit van het Jaarplan van de VWA. Gedurende het jaar wordt de voortgang gemonitord. De toezichtsprioriteiten van de VWA zijn gebaseerd op risico-analyses die in samenspraak met de opdrachtgevers worden vastgesteld. Doel is risicoreductie.

Veel wetgeving waarop de VWA toezicht houdt, is afkomstig van de Europese Unie. Er is geen specifieke handhaafbaarheidstoets op Europees niveau. Wel adviseert de VWA aan de ministeries van LNV en VWS over de uitvoering en handhaving van de implementatie van nieuwe Europese wet- en regelgeving. De Food and Veterinary Office (FVO) van de Europese Commissie houdt toezicht op de uitvoering door de lidstaten van de Europese wetgeving op de het terrein van levensmiddelen en op veterinair gebied. Per lidstaat worden aanbevelingen opgesteld.

De VWA is momenteel bezig met de ontwikkeling van een eigen handhaafbaarheidstoets. Het toetsingskader dat hiertoe wordt opgesteld heeft drie doelen:

- het vergroten van de effectiviteit van beleid, door de daaraan ten grondslag liggende aannames vooraf te toetsen, aan de hand van vooraf opgestelde criteria;
- het toetsen van de uitvoerbaarheid en naleefbaarheid van zowel nieuwe als bestaande wetgeving, als toetssteen voor afspraken tussen opdrachtgevers en toezichthouders;
- het nagaan onder welke voorwaarden de VWA intern tot handhaving van de regelgeving in staat is.

*Inspectie van het Onderwijs*

De taken van de Inspectie van het Onderwijs zijn in beginsel niet aan te duiden als beleidsevaluatie. Dit is een feitelijke constatering, het object van toezicht is het onderwijs en niet het onderwijsbeleid. In haar reguliere onderzoeken en rapporten stelt de inspectie geen vragen die betrekking hebben op de kwaliteit van het beleid en worden geen uitspraken gedaan over de kwaliteit daarvan. Beleid kent vele aspecten, zoals de uitgangspunten, inhoud en in te zetten middelen. Slechts een aantal aspecten vallen binnen het zichtveld van toezichthouders zoals de Inspectie van het Onderwijs. Het belangrijkste onderdeel van beleid waar de Inspectie van het Onderwijs mee te maken heeft is wet- en regelgeving. Middels controle op de naleving hiervan en middels het bredere onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs, wordt informatie verkregen over de

effecten van dit onderdeel van het beleid. Volgens de gangbare definitie wordt het onderzoek naar de effecten van beleid gerekend als onderdeel van beleidsevaluatie. Hierbij is wel van belang dat de primaire insteek van de toezichthouder niet is het beoordelen van de inhoud van de wet- en regelgeving. Haar resultaten kunnen hiervoor wel worden gebruikt door de beleidsdirecties.

In het verleden heeft de Inspectie van het Onderwijs wel specifieke onderzoeken verricht naar de effecten van beleid zoals neergelegd in wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de evaluatie van de Basisvorming. Hierbij was de doelstelling wel om datgene wat in de praktijk werd waargenomen te relateren aan de wet- en regelgeving. Het leggen van deze relatie kan worden gezien als de essentie van de vraag of er sprake is van beleidsevaluatie of toezicht.

Binnen de lijnen van de hiervoor geschetste taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van beleid en toezicht doen zich innovaties voor bij de Inspectie van het Onderwijs die beogen zo goed mogelijk bij te dragen aan het maatschappelijk effectiviteit. Zo werken in het project Integraal toezicht jeugdzaken vier toezichthouders op het terrein van jeugd aan de ontwikkeling van een nieuwe vorm van toezicht. Zij beogen met het project bij te dragen aan verbetering van prestaties en maatschappelijke effecten van algemene en specifieke voorzieningen voor de jeugd. De vier toezichthouders zijn: Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie van het Onderwijs.

Het project Integraal Toezicht Jeugdzaken resulteert in een integraal en sectoroverstijgend toezichtkader voor jeugdzaken voor 0-23 jarigen, dat functioneert als een vroegtijdig signaleringssysteem. Een op risicoanalyse en risicocontrole gebaseerde aanpak vormt daarbij het uitgangspunt. De toezichthouder stelt de levensloop van de jongere centraal en verlegt hiermee de focus van het toezicht van instellingskwaliteit naar keten-kwaliteit van algemene en specifieke voorzieningen voor de jeugd. Het project heeft tevens tot doel krachtige input te leveren voor de versterking van het jeugdbeleid van de betrokken departementen. Daarbij wordt bezien welke belemmeringen er bestaan in huidige wet- en regelgeving die effectief ketentoezicht in de weg staan.

#### *IGZ*

Bij het Ministerie van VWS bestaan geen structurele afspraken over de betrokkenheid van de Inspectie voor de Gezondheidszorg bij de evaluatie van lopend beleid. Het uitvoeren van zo'n evaluatie behoort tot de taak van de beleidsdirecties. Dat betekent niet dat de beleidsdirecties daarbij geen gebruik maken van de kennis en ervaring van de inspectie. Er is tenminste vier keer per jaar een overleg van de inspecteur-generaal en de hoofdinspecteurs voor de verschillende zorgdomeinen met de directeuren-generaal van het departement, waar informatie over ontwikkelingen binnen het beleid en de inspectie worden besproken. Ook belangrijke beleidsevaluaties kunnen daar aan de orde komen. Daarnaast wordt er meermalen per jaar overlegd tussen ieder van de hoofdinspecteurs en de DG en beleidsdirecteur(en) op zijn of haar terrein, waar specifieke ontwikkelingen in het veld of specifieke beleids- en toezicht-dossiers worden besproken. Het is daarbij gebruikelijk dat een door het departement ingezette beleidsevaluatie, wanneer de kennis van de inspectie aan de opzet of interpretatie daarvan een bijdrage aan kan leveren, daar aan de orde komt. De inspectie kan haar kennis dan in zo'n evaluatie inbrengen. Deze procedure functioneert tot tevredenheid van zowel het departement als de inspectie.

Bij de ontwikkeling, uitvoering, handhaving, evaluatie en eventueel herziening van beleid speelt de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een essentiële en integrale rol. Nalevings- en handhavingsvraagstukken zoals haalbaarheid of te wel uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid lopen als een rode draad door het gehele proces van beleid tot uitvoering (en eventueel herzien beleid), waarbij wordt gewerkt vanuit de principes van programmatisch handhaven.

Door jarenlange ervaring en daarmee specifieke expertise van het veld speelt de AID een belangrijke rol bij de oordeelsvorming van de maatschappelijke effectiviteit van het uitgevoerde beleid. Naast handhavingstaken in het algemeen heeft de AID daarbij een belangrijke signaalfunctie richting het departement.

Binnen de AID vindt een ontwikkeling plaats gericht op de nadere professionele oordeelsvorming over de maatschappelijke effecten en daarmee effectiviteit van beleid. Hiertoe worden feitenrapportages over de aantallen controles in toenemende mate aangevuld met het in kwalitatieve zin in beeld brengen van de maatschappelijke effecten van het uitgevoerde beleid. Deze ontwikkeling wordt stapsgewijs doorgevoerd. In 2003 is op een aantal terreinen gestart met het in beeld brengen van de nalevingsniveaus van de relevante wet- en regelgeving. Voor enkele deel terreinen is via nulmetingen de bestaande situatie in kaart gebracht. Om te kunnen beoordelen of het nalevingsniveau verbeterd is, zullen in 2005 de metingen herhaald worden. De beleidsdirecties kunnen deze resultaten meenemen bij de oordeelsvorming over de maatschappelijke effectiviteit van beleid.

#### *VROM-Inspectie*

Binnen VROM zijn in het kader van de VROM-nalevingsstrategie afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de VROM-Inspectie bij het evalueren van beleid.

Bij de ex post beleidsadviesgeving is afgesproken dat de VROM-Inspectie ervoor zorgt dat handhavingservaringen kwalitatief voldoende, tijdig en op de juiste plaats naar beleid worden teruggekoppeld («feedback-functie»). Het gaat hierbij om formele rapportages (als schriftelijke neerslag van een groot Inspectieonderzoek) maar ook om de terugkoppeling van ad hoc signalen. Inhoudelijk kan het gaan om informatie over feitelijk naleefgedrag of over motieven van niet-naleven, maar ook over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en/of fraudebestendigheid van regels en beleid.

De VROM-Inspectie adviseert of het beleid en/of de regels moeten worden aangepast of dat andere interventies noodzakelijk zijn. De VROM-beleidsdirectie bepaalt of de terugkoppeling door de VROM-Inspectie tot wijzigingen in het beleid of de regelgeving leidt en stelt de VI hiervan in kennis. De VROM-Inspectie volgt haar aanbevelingen aan beleid en rapporteert hierover periodiek aan de politieke en ambtelijke leiding van het departement.

Bij ex ante beleidsadviesgeving zijn de VROM-beleidsdirecties primair verantwoordelijk voor de totstandkoming van handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig beleid. De VROM-Inspectie rekt het wel tot haar zorg dat er handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige regels zijn. De VROM-Inspectie stelt daartoe haar kennis en ervaring beschikbaar ter ondersteuning van de beleidsdirecties bij het beoordelen van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. In een aantal gevallen zal de VROM-Inspectie zelf een HUF-toets uitvoeren. Deze heeft de status van een niet-vrijblijvend advies aan een beleidsdirectie. De

VROM-Inspectie stelt ook haar HUF-vragenlijst beschikbaar. De VROM-bewindslieden worden door de beleidsdirectie ten behoeve van de politieke besluitvorming geïnformeerd over alle relevante aspecten, waaronder handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Hierbij wordt de VROM-Inspectie door de beleidsdirectie in de gelegenheid gesteld haar (al dan niet afwijkende) oordeel expliciet kenbaar te maken.

Een van de criteria bij het stellen van handhavingsprioriteiten van de VROM-Inspectie betreft de maatschappelijke relevantie. Zo wordt bij het uitvoeren van wettelijke taken voorrang gegeven aan taken waarbij relatief grote risico's ten aanzien van gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en sociale risico's bestaan. Daarnaast werkt de VROM-Inspectie voor een belangrijk deel «van buiten naar binnen», dat wil zeggen dat maatschappelijke problemen en signalen actief worden benaderd en waar mogelijk opgelost.

Daarnaast participeert de VROM-Inspectie in interdepartementale werkgroepen waarin bijvoorbeeld criteria ontwikkeld worden om de maatschappelijke effecten van handhaving te meten. Ook werkt de VROM-Inspectie aan het opstellen van naleefindicatoren waarmee de mate van naleving van bepaalde regels tot uitdrukking kan worden gebracht.

### *Inspectie Jeugdzorg*

De Inspectie jeugdzorg wordt tot op heden sporadisch betrokken bij het evalueren van beleid door de betrokken beleidsdirecties (voor ons zijn dat de beleidsdirecties van VWS en Justitie). Onlangs is de Inspectie door Justitie betrokken bij de evaluatie van een wet (vastgesteld beleid), de WOBKA (Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie).

De verwachting is dat de Inspectie in de toekomst meer en meer betrokken zal worden bij het evalueren van beleid door betrokken beleidsdirecties. Dit omdat de relatie tussen toezicht en beleid beter op elkaar is afgestemd dan in het verleden. Er wordt gewerkt aan het intensiveren van de afstemming.

### *IWI*

IWI voert in het kader van de programmering een omgevingsanalyse uit. Daarbij worden ook toekomstige en lopende beleidsevaluaties meegenomen. IWI houdt afhankelijk van sturings- en toezichtarrangement, toezicht op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Op basis van haar toezichtbevindingen kan de inspectie uitspraken doen over de mate waarin de uitvoering bijdraagt aan het doelbereik van de wet. SZW staat positief tegenover het betrekken van toezichtbevindingen en -oordelen bij beleidsevaluaties.

Zoals is aangegeven in het plan van aanpak voor de evaluatie Wet Werk en Bijstand (TK 29 674, 2003–2004) is de evaluatie WWB een lopend project tot eind 2007. In het kader van deze evaluatie vindt overleg plaats tussen SZW en IWI. IWI heeft een reactie gegeven op de opzet van de evaluatie WWB. SZW beziet de resultaten van toezichtonderzoek van IWI op nut voor de evaluatie van de WWB. Bij de uitvoering van de evaluatie wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevens of bronnen, om zodoende de informatie uitvraag bij gemeenten te beperken. Het jaarverslag van IWI is een belangrijke bron voor de jaarlijkse evaluaties van de Wet SUWI door SZW. Met SZW vindt afstemming plaats over de bijdrage van IWI aan de grote evaluatie van de Wet SUWI in 2006.

### *Arbeidsinspectie*

De Arbeidsinspectie is actief betrokken bij de evaluatie van het beleid. Naast reguliere terugkoppeling van eventueel ervaren knelpunten met regelgeving en periodiek overleg op diverse niveaus, wordt met name waar het de grote evaluaties betreft van belangrijke wetten – zoals de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen – een projectmatige aanpak voor het leveren van de inbreng gehanteerd.

Op het terrein van de arbeidsomstandigheden wordt door de Arbeidsinspectie een jaarlijks monitoronderzoek uitgevoerd, die een bijdrage levert aan de «arbobalans», een weergave van de stand van de arbeidsomstandigheden in Nederland, mede op basis waarvan het beleid wordt bepaald. Door invoering binnen SZW van het «handhavingsbeleidskader» zijn de rollen en posities van beleid en toezicht en de relatie daartussen verhelderd.