

AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II

**Rapport van bevindingen
betreffende de zelfevaluatie
van de VROM-Inspectie**

30 maart 2005

1. Inleiding

A. Achtergrond en taakopdracht Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT-II)

In juli 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de 'kaderstellende visie op toezicht' aan de Tweede kamer aangeboden (TK, 2000 – 2001, 27831 nr.1). Deze kaderstellende visie vormt het kabinetsstandpunt naar aanleiding van "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" van de Commissie Holtslag (1998) en "Vertrouwen in onafhankelijkheid" van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT-I, Commissie Borghouts, 2001). Naast de reactie van het kabinet op de eerdergenoemde studies, zijn in de kaderstellende visie ook enkele door de 'Commissie onderzoek vuurwerkramp (Commissie Oosting)' en de 'Commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001' geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht, verwerkt. Met de kaderstellende visie formuleert het kabinet eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders.

Naar aanleiding van de actiepunten in de kaderstellende visie, heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur een project "implementatie kaderstellende visie op toezicht" geïnitieerd. Eén van de onderdelen van dit project is de zelfevaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de "checklist toezicht" (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal wordt getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. Hiertoe heeft de minister van BZK op 19 maart 2003 de Ambtelijke Commissie Toezicht II ingesteld. De Commissie heeft tot taak de aangemelde departementale zelfevaluaties te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. In de eerste tranche, die liep van april 2003 tot maart 2004, heeft de Commissie een achttal arrangementen behandeld. Voor de tweede tranche zijn 12 arrangementen aangemeld (voor een overzicht van aangemelde arrangementen 1^e en 2^e tranche, zie bijlage 1). De Commissie staat onder leiding van mw. drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het instellingsbesluit, zoals gewijzigd voor de tweede tranche van de ACT-II, is gevoegd als bijlage 2.

De Commissie is bij haar evaluatiewerkzaamheden gefaseerd te werk gegaan:

1. ***Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement*** met als doel het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. In deze fase bestaat de mogelijkheid de betrokken toezichthouder schriftelijke vragen te stellen. Tevens wordt gebruik gemaakt van recente evaluatieonderzoeken die gericht zijn op de werking van het toezichtarrangement (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer). Ten behoeve van fase 2 wordt een gespreksagenda opgesteld met een aantal (principiële) vraagpunten.

De Commissie heeft daartoe voor haar analyse en oordeelsvorming de vragen uit de checklist toezicht en de antwoorden daarop in de zelfevaluaties op een zodanige manier gehergroepeerd dat er naar haar oordeel op een vijftal strategisch samenhangende kernthema's een goed inzichtelijk beeld van het arrangement ontstaat. De Commissie beschouwt de kwaliteit op deze vijf thema's als bepalend voor de kwaliteit van het arrangement als geheel.

Op basis van deze inhoudelijke herschikking is het volgende analyse- en beoordelingsprofiel ontstaan:

- **Aansturingsrelaties** (positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.);
- **Handhavingsstrategie** (verband nalevingsniveau – handhavingsniveau – handhavingsinspanning, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.);
- **Functiescheiding** (op departementaal niveau t.a.v. beleid – uitvoering – toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf);
- **Relatie met andere toezichthouders** (overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezichtfuncties e.d.);
- **Horizontalisering** (rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording e.d.).

De Commissie formuleert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze kernthema's.

2. **Verdieping per zelfevaluatie** met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement wordt er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping worden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vindt er ook een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van gesprekken met onder toezicht gestelden uit het betrokken werkveld. Deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van een leidraad met standaardvragen ten aanzien van:

- Het voortraject van een recent uitgevoerde inspectie;
- De inspectie zelf (optreden, doelstellingen, methoden, communicatie);
- Het oordeel van de Inspectie;
- De eventuele follow up naar aanleiding van de inspectie.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie per arrangement haar bevindingen en (voorlopig) advies ter kennis van de betrokken ministers.

3. **Het opstellen van best practices en leerpunten** door middel van een dwarsdoorsnede van de zelfevaluaties; het doel van deze afsluitende fase is het signaleren van generiek succesvolle structuren en methoden en het formuleren van aanbevelingen voor de inrichting van rijkstoezichtsarrangementen in het algemeen.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter kennis van het kabinet door tussenkomst van de opdrachtgevende minister, i.c. de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

B. De zelfevaluatie van de VROM-Inspectie (VI)

Drie arrangementen voor toetsing voorgedragen

De zelfevaluatie geeft aan dat VROM haar toezichttaken heeft geordend in een achttal arrangementen:

1. Toezicht op de naleving van regelgeving (eerste lijns toezicht);
2. Toezicht op de uitvoering van regelgeving (tweede lijns toezicht);
3. Toezicht op naleving en uitvoering van regelgeving in defensie-inrichtingen (eerste én/of tweede lijns);
4. Toezicht op beleidsuitspraken/ministeriële regelingen;
5. Toezicht op convenanten;
6. Toezicht op subsidies;
7. Toezicht op internationale verplichtingen;
8. Monitoring.

De Inspecteur-Generaal VROM heeft op 12 juli 2004 voor de eerste drie arrangementen afzonderlijke zelfevaluaties ter toetsing aangeboden.

Hoewel het in het defensie-arrangement gaat om zowel eerste als tweede lijns toezicht, heeft de VI het arrangement 'defensiezaken' afzonderlijk geëvalueerd vanwege het specifieke object van toezicht dat met name ten aanzien van openbaarmaking een speciale aanpak vereist. Het eerste lijns toezicht op de defensie-inrichtingen heeft de VI ondergebracht in de zelfevaluatie 'defensiezaken' terwijl de activiteiten in het kader van het tweede lijns toezicht zijn ondergebracht in de zelfevaluatie 'toezicht op de uitvoering'.

Met deze drie arrangementen is het overgrote deel van het (externe) VROM-toezicht afgedekt. De overige arrangementen worden wel intern geëvalueerd maar niet ter toetsing aan de Commissie voorgelegd. De Commissie geeft in deze rapportage – een zo veel mogelijk samenhangend - inzicht in alle drie de arrangementen.

Het onderscheid naar toezicht op de naleving (1^e lijns toezicht) en het toezicht op de uitvoering van het toezicht door andere bestuursorganen (2^e lijns toezicht) hangt samen met de vraag bij welk

bestuursorgaan de bevoegdheid tot (bestuursrechtelijke) handhaving is neergelegd ('wie is bevoegd gezag'). Voor een beperkt deel van de VROM-wet- en regelgeving is die bevoegdheid neergelegd bij de minister van VROM; de reden daarvoor is de schaal van de eventuele effecten, de vereiste specialistische expertise en de internationale aspecten; het gaat daarbij vooral om milieuwetgeving. Voor het overgrote deel van de VROM-wet- en regelgeving is die bevoegdheid echter neergelegd bij andere bestuursorganen, te weten provincies, gemeenten en waterschappen. In dit geval oefent de VI 2^e lijns toezicht uit op de manier waarop deze bestuursorganen inhoud geven aan hun eerste lijns handhavende taak; de minister van VROM heeft in dit geval weliswaar geen directe (politieke) verantwoordelijkheid voor de uitvoering (= het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving) maar zij kan wel op haar verantwoordelijkheid voor het systeem van toezicht worden aangesproken (het toezichtcomplex).

Als 1^e lijns toezichthouder treedt de minister op voor 18 wetten met 73 daaronder vallende besluiten; in de zelfevaluatie is een overzicht van deze wetten en besluiten opgenomen;

Als 2^e lijns toezichthouder richt de minister zich op 19 wetten en 40 besluiten; een overzicht van deze wetten en besluiten maakt deel uit van de zelfevaluatie;

Als 1^e lijns toezichthouder defensiezaken richt de minister zich op 140 defensie-inrichtingen (van de in totaal ca. 300); het gaat daarbij om 18 wetten met 77 besluiten; een overzicht van wetten en besluiten maakt deel uit van de zelfevaluatie.

Eén VROM-Inspectie sinds januari 2002

Het Inspectoraat-Generaal VROM, hierna te noemen de VROM-Inspectie (VI), bestaat sinds 1 januari 2002. De VI is een samenvoeging van de drie voormalige VROM-Inspecties Milieuhygiëne, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting met de Kernfysische Dienst, de Dienst Recherche Zaken en de Milieu Inlichtingen en Opsporingsdienst. De VI werkt vanuit vijf regionale kantoren (Groningen, Arnhem, Haarlem, Rotterdam en Eindhoven). De regiokantoren zijn het eerste loket voor handhavingpartners en klanten van VROM in de regio: provincies, gemeenten en burgers. De leiding en staf van de VI is gevestigd in Den Haag. Volgens opgave in de jaarrapportage 2003 telde de VI 680 medewerkers.

In verband met de vorming van de VI en – daarmee samenhangend – 'ter verbetering van de doelmatigheid van de gegevensverstrekking met het oog op toezicht', zijn alle wettelijke regelingen, AmvB's en ministeriële regelingen waarin taken en bevoegdheden aan de drie voormalige VROM-Inspecties zijn toegekend, aangepast aan de nieuwe situatie.

C. Aanvullende oriëntatie door de ACT-II

Na de eerste analyse van de zelfevaluatie aan de hand van de checklist toezicht 2002, bleek behoefte aan verdieping, zowel qua feitelijke informatie als qua toelichting op achtergronden en keuzes. De Commissie heeft daartoe een aantal aanvullende stukken geraadpleegd en gesprekken gevoerd met de toezichthouder, de betrokken beleidsdirecties van het departement en vertegenwoordigers van de diverse categorieën onder toezicht gestelden.

Tot de geraadpleegde stukken behoorden o.a. het Organisatiebesluit IG VROM d.d. 17-12-2001, het rapport Positionering VROM-Inspectie d.d. mei 2001, het VROM-Inspectie: Missie/visie/ambitie-document 2003 – 2006, de VROM Nalevingsstrategie 'een kwestie van aanpakken' (2003), de Jaarrapportage VROM-Inspectie 2003 "Handhaving werkt", de Handhavingsbrief 2003 en het Jaarplan VI 2004; de inhoud van deze documenten is bij deze beoordeling mede in beschouwing genomen.

De Commissie heeft de volgende gesprekken gevoerd:

- Op 7 december 2004 met een vertegenwoordiging van de beleidsdomeinen Wonen en Milieu van het ministerie van VROM;
- Op 15 december met de centrale en regionale leiding van de VROM-Inspectie;
- Op 7 januari 2005 een groepsgesprek met vertegenwoordigers van provincies en gemeenten;
- Op 7 januari 2005 een groepsgesprek met vertegenwoordigers van defensie-inrichtingen;
- Op 28 januari 2005 een groepsgesprek met vertegenwoordigers van bedrijven uit de sectoren waterwinning en –levering, afvalverwerking, chemische industrie, energieproductie en –levering;

Deze gesprekken zijn benut om aanvullende feitelijke informatie uit te wisselen, onderwerpen uit de zelfevaluatie nader te analyseren en ervaringsgegevens uit de praktijk te registreren. De resultaten van deze gespreksrondes zijn verwerkt in de bevindingen van de ACT-II in hoofdstuk 2.

De gesprekken met vertegenwoordigers van de onder toezicht gestelden zijn het best te karakteriseren als een – niet representatieve – 'reality check'. De noties en observaties uit deze gesprekken zijn – voor zover relevant voor de opdracht van de Commissie - verwerkt in de bevindingen van de Commissie. De Commissie hecht eraan met nadruk te verklaren dat deze vorm van praktijkonderzoek vooral heeft gediend als praktische inkleuring van een tot dan (overwegend) theoretisch beeld van de werkelijkheid. De bevindingen kunnen vanwege de beperkte omvang en reikwijdte van de veldraadpleging slechts dienen als indicaties voor de kwaliteit van de toezichtspraktijk. Als handreiking aan de toezichthouder voor mogelijke initiatieven tot verbetering, zijn de observaties/aanbevelingen uit het veld zo ruim mogelijk weergegeven in de tekst en de 'samenvatting van aanvullende aandachtspunten' bij de diverse onderdelen. In bijlage 3 zijn de belangrijkste aanbevelingen van de onder toezicht gestelden nog kort samengevat.

D. De VI heeft in haar haar zelfevaluatie zelf een aantal aandachtspunten gesignaleerd:

Uit de zelfevaluatie en het gesprek met de leiding van de VROM-Inspectie is gebleken dat men tevreden is over datgene wat sinds de fusie is bereikt; tegelijkertijd toont de Inspectie-leiding zich bewust van de noodzaak tot verdere professionalisering en doorontwikkeling op belangrijke onderdelen van het toezichtsproces.

De ACT II heeft in dat kader de volgende noties, voornemens en ambities gesignaleerd:

1. De bevordering van een integrale toepassing door de beleidsdirecties van de door de VI ontwikkelde ex ante toets op Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid (HUF) van voorgenomen beleid, daaronder begrepen de totstandkoming van wet- en regelgeving;
2. De bevordering van een bredere, systematische follow-up van de VI-aanbevelingen door het beleid, inclusief de monitoring van de voortgang daarvan;
3. De ontwikkeling van een methode waarmee de inzet van handhavingsinstrumenten bepaald kan worden; dat betekent de opstelling van naleefindicatoren, een duiding van de relatie tussen handhavingsactiviteiten en naleving e.d., zodat er naast de output van het toezicht ook en vooral de outcome kan worden vastgesteld; deze actie wordt in het bredere verband van het IG-Beraad opgepakt;
4. De VI toont zich op het punt van samenwerking tussen (rijks)toezichthouders een groot voorstander van – in intensiteit oplopende – vormen van samenwerking; de VI spreekt zich uit voor de totstandkoming van een samenwerkingstoets waarmee nut, noodzaak en modaliteit van samenwerking kan worden gemeten (dit is bijvoorbeeld thans onderwerp van gesprek tussen de MT's van de VI en de Arbeidsinspectie);
5. Er is naar het oordeel van de VI aan de kant van de beleids- en regelontwikkeling door terughoudendheid, selectiviteit, soberheid en wijsheid veel meer winst te behalen dan door sub-optimalisatie van toezicht voor een op zich onvolkomen situatie (complexe en inconsistente sturing, niet transparante verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, overkill aan wetten, regels en beleidsinitiatieven, etc.); de VI zal vanuit die ambitie waar mogelijk haar invloed aanwenden om dit proces verder te stroomlijnen;
6. In de opleiding tot bijzondere opsporingambtenaar zal veel aandacht worden besteed aan de overstap van toezichthouder naar opspoorder; deze overschakeling blijkt in de praktijk minder eenvoudig dan in theorie;
7. In de sfeer van de ontwikkeling van de interne organisatiecultuur, zijn er leerpunten geïdentificeerd op het vlak van interne gerichtheid en solistisch optreden;
8. De VI heeft een apart personeelsbeleid voor 1^e lijns toezichthouders/opsporingambtenaren. Er zijn – ook in Europees verband - specifieke competenties vastgesteld. Opleidingseisen zijn vastgelegd in een professionaliseringstraject waaraan ook de VI deelneemt; de VI start in 2004 met een Inspectie-academie traject om op basis daarvan opleidingsprofielen voor toezichthouders vast te leggen en te operationaliseren;

9. Voor de VI is 'integraliteit' het uitgangspunt voor haar oriëntatie; daarmee wordt bedoeld dat het toezicht qua structuur, cultuur en werkwijze vanuit een beleidsmatige samenhang tussen de beleidsdomeinen Wonen, Ruimte en Milieu wordt vormgegeven en ingericht; dit betekent ook dat de operationele vertaling naar methodieken, instrumenten, keuze van inspectie-onderwerpen e.d. vanuit diezelfde integraliteit vorm moet krijgen;
10. De VI staat vanuit het oogpunt van rijkstoezicht in beginsel positief tegenover de bevordering van vormen van horizontale, publieke verantwoording en zelfregulering; men juicht deze ontwikkeling toe als stimulans tot verbetering van de performance maar benadrukt daarbij dat er slim gebruik gemaakt moet worden van de aldus verkregen beelden en impressies en dat dit nooit het externe (verticale) toezicht kan vervangen;

De ACT-II neemt met instemming kennis van de oriëntatie op herijking en professionalisering. De Commissie onderschrijft het belang van de door de VI zelf gesignaleerde aandachtspunten. Met name de aandacht voor haar bijdragen aan het kwalitatief doen sluiten van de cirkel beleid – uitvoering en toezicht, een beter gefundeerde inzet van handhavingsinstrumenten, een meer dan alleen op vermindering van toezichtslast gebaseerde samenwerking met andere toezichthouders en het 'respect onder voorwaarden' voor de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelden, demonstreert dat de VI in haar taak- en rolopvatting uitgaat van een ruime opvatting van haar verantwoordelijkheid.

De Commissie gaat ervan uit dat de minister van VROM in haar reactie bij de aanbidding van het ACT-rapport aan de Tweede Kamer nader zal ingaan op de stand van zaken op de genoemde onderdelen.

Meer algemeen spreekt uit de zelfevaluatie het beeld van een rijkstoezichthouder die zich in haar oriëntatie zonder voorbehoud conformeert aan de eisen van de kaderstellende visie op toezicht 2001. Zij heeft haar positie expliciet en formeel vastgelegd en haar manier van werken zo ver als mogelijk uitgekristalliseerd. De VI afficheert zich als een toezichthouder die zich bewust is van de door haar te leveren bijdrage aan beleidsrealisatie, maatschappelijke ordening en probleemoplossing, die haar inspanningen bepaalt op basis van risicoanalyses en verwachtbare effecten, die – onder voorwaarden - recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de objecten van toezicht, die haar werk verricht middels algemeen erkende methoden en technieken en die op basis van algemeen erkende deskundigheid gezaghebbende uitspraken wil doen over "..... de stand van zaken in den lande met betrekking tot wonen, bouwen, ruimtelijke ordening en milieubeheer"

2. Bevindingen en aanvullende aandachtspunten van de ACT-II

De in hoofdstuk 2 opgenomen bevindingen zijn gebaseerd op alle voorgaande deelanalyses, te weten de zelfevaluatie, de aanvullende schriftelijke informatie, de verdiepende interviews met de

toezichthouder en de beleidsdirecties en de interviews met vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen uit het werkveld van de VI.

De Commissie constateert dat er door de betrekkelijk recente concentratie van VROM-toezichthouders in één Inspectie-orgaan en de daarmee samenhangende heroriëntatie op vorm en inhoud van het toezicht, betrekkelijk veel – nog niet volledig uitgekristalliseerde - dynamiek in het VROM-toezichtsdomein bestaat; na de totstandkoming van de fusie in 2002, is er veel energie gestoken in de formulering van de strategie, het toezichtbeleid en de werkwijze; dit heeft evenzovele ‘officieel gedocumenteerde visies opgeleverd (Missie/Visie/Ambitie-document 2003 - 2006, Nalevingsstrategie 2003). Uit de gesprekken met alle partijen blijkt dat er na de structuurwijzigingen, nu fors geïnvesteerd wordt om de nieuwe – geïntegreerde en risicogeoriënteerde – theorie om te zetten in een duurzame toezichtspraktijk. De ervaringen met de nieuwe VROM-Inspectie zijn in dat opzicht nog vers en van relatief korte duur; de Commissie richt zich in haar commentaar vooral op de strategische noties en de ontwikkelingsrichtingen die door de toezichthouder (en de beleidsdirecties) zijn ingeslagen.

A. Aansturingsrelaties

Positionering

Het ministerie van VROM heeft een organisatorische opbouw bestaande uit de directoraten-generaal Wonen, Ruimte en Milieu, de Rijksgebouwendienst en de VROM-Inspectie. Binnen VROM staat de Inspecteur-Generaal naast de Directeuren-Generaal; hij ressorteert rechtstreeks onder de SG. De bewindslieden worden direct door de Inspectie geïnformeerd over de wijze waarop de VROM-regelgeving wordt nageleefd, uitgevoerd en gehandhaafd alsmede over de resultaten van toezicht en opsporing. De positionering is in mei 2001 door de Bestuursraad vastgelegd in het rapport ‘Positionering VROM-Inspectie’; daarbij is bewust gekozen voor een onafhankelijke positie van de Inspectie ten opzichte van de beleidssectoren.

Mandatering

De minister heeft de Inspecteur-Generaal gemandateerd tot het nemen van handhavingsbesluiten waartoe de minister en/of staatssecretaris op grond van VROM-wetgeving bevoegd zijn. De IG heeft deze bevoegdheid doorgemandateerd aan de regionale inspecteurs en hun plaatsvervangers. Het geheel is vastgelegd in de ‘Regelingen mandaat en ondermandaat handhaving Inspectoraat-Generaal VROM’; in het ‘Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren VROM-regelgeving’ is aangegeven welke toezichthouders binnen VROM voor de verschillende wettelijke taken zijn aangewezen.

Soorten toezicht

Zoals eerder is aangegeven, kunnen we binnen het VROM-toezicht verschillende toezichthouders en soorten toezicht onderscheiden, elk met hun eigen relatie met de minister.

Zoals eerder is aangegeven, treedt de minister van VROM voor een beperkt deel van de VROM-wetgeving op als bevoegd gezag (vergunningverlening, bestuursrechtelijke handhaving); dat geldt in het bijzonder voor de milieuwetgeving (Kernenergiewet, Wet milieugevaarlijkse stoffen, Europese Verordening betreffende toezicht op Overbrenging van Afvalstoffen binnen, naar en uit de EU (EVOA), Wet Milieubeheer (defensie-inrichtingen)); op grond van de schaal waarop milieu-effecten zich kunnen voordoen, de vereiste specialistische expertise en de internationale aspecten van de handhaving is ervoor gekozen om de handhavingsbevoegdheid bij de minister neer te leggen. De VI is in deze context 'in eerste lijn' belast met het toezicht op de naleving.

Voor het overgrote deel van de VROM-wetgeving treden de mede-overheden op als bevoegd gezag; de VI is in die context 'in tweede lijn' belast met het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de toezichthoudende taak door provincies, gemeenten en waterschappen.

Voor het toezicht op de naleving in defensie-inrichtingen is de minister voor met name wettelijke milieu-aspecten (Wet Milieubeheer) bevoegd gezag en dus ook direct verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. De VI treedt op als 1^e lijns toezichthouder. Voor het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen in de sfeer van vooral de ruimtelijke ordening en de woningwet, treden de mede-overheden op als bevoegd gezag (doorgaans de colleges van B&W); de VI ziet dan 'in tweede lijn' toe op de taakuitvoering van deze bestuursorganen.

Informatievoorziening en verantwoording

De minister wordt op haar verzoek – naast de rapportages over geprogrammeerde onderzoeken - via kwartaalrapportages aanvullend geïnformeerd over problemen in toezichtland waarmee zij en/of de beleidsdirecties wat zouden kunnen/moeten doen. Verantwoording aan de Tweede Kamer vindt plaats door middel van het jaarverslag en de jaarlijkse handhavingsbrief; deze laatste is een co-productie van meerdere handhavende partijen (o.a. V&W, IPO, VNG) waarbij VROM optreedt als coördinator.

De mogelijkheid bestaat dat er separaat aan de TK wordt gerapporteerd, zoals bijvoorbeeld over het 'munitie-actieplan' en naar aanleiding van specifieke kamervragen. Over deze specifieke – vaak defensiegerelateerde – rapportages kan vooroverleg plaatsvinden met de minister van defensie. Van elk inspectie-onderzoek wordt een rapportage opgesteld met de resultaten van de toezichtacties, daaronder begrepen eventuele aanbevelingen voor verbetering van beleid en uitvoering; deze rapportages worden actief verspreid naar de betreffende beleidsdirecties en systematisch gevolgd op overname.

De ACT-II vraagt ten aanzien van het kernthema 'aansturingsrelaties' vanuit verschillende invalshoeken aandacht voor één centraal thema:

De relatie tussen beleid en toezicht

In de gesprekken met zowel de beleidsdirecties als met de leiding van de VI, bleek bij beide partijen het nadrukkelijk besef dat de bestaande relatie tussen beleidsmakers en toezichthouder voor verbetering vatbaar is. Een aantal van de noties op dit punt zijn als voornemens van de VI genoemd in

hoofdstuk 1, paragraaf D; *andere observaties van de VI en de beleidsdirecties worden hierna verder uitgewerkt:*

A1 Onafhankelijkheid van inspecteren: wel of geen Inspectiewet

De (aanvankelijk door VROM beoogde) formele wettelijke basis voor de VI, wordt in de praktijk door de VI niet gemist; er zijn voldoende 'praktische waarborgen' voor een onafhankelijk opereren ten opzichte van de bewindslieden en de beleidsdirecties; een formele interventie op de rapportages van de VI is bijvoorbeeld tot heden niet voorgekomen; verder is de positie van de VI veelal in afzonderlijke (sector)wetten nader geregeld; de (potentiële) waarde van een eigen Inspectie-wet wordt door de VI overigens – vanuit een meer principieel standpunt - wel degelijk onderkend, alleen al vanwege de kans om langs die weg de positie van de rijksinspecties uniform te regelen; door de verschillen op dit punt bestaat er nu naar het oordeel van de VI rijksbreed een betrekkelijk onhelder en inconsistent beeld; de bestaande situatie is daarmee een (potentiële) bron van complicaties.

Naar het oordeel van de beleidsdirecties heeft de VI sinds de fusie gekozen voor een andere opstelling ten opzichte van de beleidsdiensten; lang is het opereren van de VROM-Inspectie(s) gekenmerkt door strikte handhaving met een – conforme - grote afstand tot het beleid; nu is er een duidelijke accentverschuiving naar toezicht gericht op bevordering van naleving en verbetering van kwaliteit (ook adviserend); daardoor is er ruimte ontstaan voor een veel intrinsiekere opvatting ten aanzien van onafhankelijkheid (binnen het departement, dicht(er) bij minister/beleid maar met behoud van eigen ruimte voor oordeelsvorming); de beleidsdirecties zijn van oordeel dat het ontbreken van de – aanvankelijk beoogde – VROM-Inspectie wet, de positie van de VI niet in negatieve zin beïnvloedt.

A2 Gemeenschappelijke oriëntatie t.a.v. verantwoording minister

Deze verandering van attitude heeft in de beleving van de beleidsdirecties ook geleid tot een betere afstemming tussen VI en beleidsdirecties over de manier waarop de bewindslieden het best bediend kunnen worden; 'vroeger' gingen de rapporten van de VI nogal eens linea recta naar de TK met alle mogelijke gevolgen van dien voor de reactie van de minister, zeker waar het ging om 'lastige' aanbevelingen. Er wordt nu meer geopereerd vanuit de gemeenschappelijke opvatting dat beide er zijn om de ministeriële verantwoordelijkheid te ondersteunen en dat afstemming aan de voorzijde (vóór aanbieding aan de TK) daarbij het best past. De beleidsdirecties wordt nu altijd om een reactie gevraagd.

A3 Integraliteit bevordert samenhang in beleid – uitvoering en toezicht

De VI is ontstaan uit voorheen afzonderlijke diensten en functioneert nu bijna 3 jaar als één geïntegreerde organisatie. Voor de VI is integraliteit het uitgangspunt voor haar oriëntatie; daarmee wordt bedoeld dat het toezicht qua structuur, cultuur en werkwijze vanuit een beleidsmatige samenhang tussen de beleidsdomeinen Wonen, Ruimte en Milieu wordt vormgegeven en ingericht; dit betekent ook dat de operationele vertaling naar methodieken, instrumenten, keuze van inspectie-onderwerpen e.d. vanuit diezelfde integraliteit vorm krijgt; de ambitie bij de fusie/integratie was en is

om tot op afdelingsniveau 'door te integreren', d.w.z. dat elke afdeling ('Overheden', 'Bedrijven', 'Afval, etc.) alle aspecten in samenhang bekijkt; de VI is van mening dat als nu op die 3 jaar wordt teruggekeken het punt van de integratie nauwelijks een (probleem)issue is (geweest); onder leiding en medewerkers (over)heerst het gevoel te behoren tot één geïntegreerde Inspectie; de problematiek van de bloedgroepen heeft zich niet of nauwelijks voorgedaan; er is vanuit de leiding van meet af aan ook krachtig op dit thema gestuurd; via voortdurende impulsen is de wens én noodzaak van gezamenlijkheid bevorderd.

De beleidsdirecties tonen zich aangenaam verrast over de snelheid waarmee al een behoorlijke mate van integraliteit in de cultuur en werkwijze van de VI valt waar te nemen. Het meest zichtbaar zijn de Gemeentebrede Onderzoeken (GBO), het meest nieuw zijn de thematische onderzoeken (voorbeelden: integrale doorlichting van het v.d. Valk concern en zorginstellingen). Door de fusie is er – naast efficiëncywinst door schaalvergroting – vooral ook sprake van meer samenhang in het toezicht ontstaan; deze – meer integrale – aanpak van de VI heeft ook zijn weerslag op het opereren van de onder toezicht gestelden; zo vinden er bijvoorbeeld bij bepaalde gemeenten concentraties van diensten (milieu, bouw- en woningtoezicht) plaats.

A4 Interactie beleid – toezicht: structureel en systematisch

De VI heeft voor eigen gebruik een ex ante HUF-toets ontwikkeld en vastgesteld; de toets is door het beleid geaccepteerd; de Bestuursraad heeft besloten dat er een VROM-brede HUF-toets moet komen en dat de VI toets daarbij als model kan dienen; de VI heeft inmiddels een aantal van dit soort toetsen uitgevoerd; de toetsen blijken zeer bewerkelijk en gaan ten koste van de primaire handhavingsactiviteiten van de Inspectie; er zal steeds per geval moeten worden afgewogen of er via deze weg voldoende rendement te behalen valt.

In de ex post situatie geldt dat er naar aanleiding van elk onderzoek, terugkoppeling naar het beleid plaatsvindt (formeel en informeel, feedback-rapportages, signalen in netwerken, account-overleg, overleg IG – DG's e.d.); de VI heeft het gevoel dat er op dit punt verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn; men is van oordeel dat de aard en omvang van de follow-up van de VI-aanbevelingen door het beleid, systematischer moet worden gevolgd (bijvoorbeeld in het overleg IG-DG's); in het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening is er – vanwege een relatieve lage regeldichtheid – een minder intensieve feedback; waar nodig en relevant wordt er in teams (VI + beleid) op effecten geëvalueerd (vb.: Stuurgroep gebiedsgericht werken en Toetsgroep voor de nieuwe Nota Ruimte).

De beleidsdirecties geven aan dat de toetsen door de VI ten aanzien van Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid door het beleid zowel ex ante als ex post worden ingezet; zij vormen een vast onderdeel van het beleidsontwikkelings- en –evaluatieproces; de toets wordt door de VI zelf gedaan (eigen fact-finding) of men baseert zich op informatie van de beleidsdirecties; de praktijk laat zien dat vrijwel elke HUF-toets tot aanpassingen van beleid en/of regelgeving leidt;

De beleidsdirecties vinden dat er in een optimale interactie tussen beleid en toezicht een regelmatig afstemmingsoverleg op zowel strategisch als operationeel niveau past (resp. op het niveau van de directeur bestuurszaken van de VI en op niveau van accounts); doel van dit overleg is uitwisseling van informatie over de stand van zaken met betrekking tot lopende onderzoeken, uitwisseling van deskundigheid e.d.; ook wordt een zekere personeelsflow van beleid naar VI en andersom als positief voor dit proces beschouwd. Daarbij wordt het risico onderkend van het ontstaan van een 'old boys network' maar de praktijk heeft tot heden geen aanleiding gegeven daarop in te grijpen. Men blijkt zich snel te identificeren met zijn nieuwe club met alle gedragskwalificaties die daarbij horen.

Toelichting en voorlichting ten aanzien van (voorgenomen) beleid/wet- en regelgeving wordt – zo geven de beleidsdirecties aan -in beginsel verzorgd door het beleid; vaak wordt daarbij wel gebruik gemaakt van VI-deskundigheid; in dat geval opereren VI-medewerkers onder aansturende verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties; door deze samenwerking kunnen vaak ook al in een vroegtijdig stadium mogelijke effecten van beleidsvoornemens worden meegenomen in het verdere beleidsproces.

A5 Kwaliteit van toezicht wordt primair bepaald door kwaliteit van beleid/regelgeving

De VI signaleert in de huidige politiek-bestuurlijke discussie zo veel aandacht voor de 'achterkant' van de trits beleid - uitvoering en toezicht, dat de problematiek aan de 'voorkant' dreigt te worden verwaarloosd; er is naar het oordeel van de VI aan de kant van de beleids- en regelontwikkeling door terughoudendheid, selectiviteit, soberheid en wijsheid veel meer winst te behalen dan door (sub)-optimalisatie van toezicht voor een op zich onvolkomen situatie (complexe en inconsistente sturing, niet transparante verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, overkill aan wetten, regels en beleidsinitiatieven, etc.)

De Commissie signaleert met instemming een gemeenschappelijk gevoel bij de beleidsdirecties en de VI dat met de instelling van één geïntegreerde toezichthouder, de (rand)voorwaarden voor goed/beter toezicht op de VROM-domeinen lijken te zijn verbeterd. Tegelijkertijd lijkt met de vorming van de VI een impuls te zijn gegeven aan een andere – meer kwalitatieve – oriëntatie op taakopvatting en stroomlijning van het interne proces van interactie tussen beleid en toezicht. Het ontbreken van een formele, wettelijke basis staat – naar het zich laat aanzien - een onafhankelijk functioneren niet in de weg.

De Commissie vraagt de bijzondere aandacht voor twee aspecten:

Ten eerste voor het door de VI gesignaleerde punt van de 'regeldruk(te)'; de Commissie ondersteunt van harte het pleidooi om bij de (her)inrichting van het toezichtsproces, vooral en met name de primaire winst te zoeken in reductie, versobering en vereenvoudiging van bestaande regelgeving en terughoudendheid ten aanzien van nieuwe regelgeving; daarmee

bewijst de beleidsontwikkeling de grootst mogelijke dienst aan de potentiële effectiviteit van het toezicht; daar ligt winst voor het beleid zelf, de efficiëntie en daarmee de (potentiële) effectiviteit van de toezichtsinspanning en – last but not least – winst voor de onder toezicht gestelden.

Het tweede aspect waarvoor de Commissie bijzondere aandacht vraagt is de noodzakelijke sluiting van de cirkel beleid – uitvoering en toezicht. Uit de gesprekken met de VI en de beleidsdirecties blijkt veel ‘goede wil’ en de nodige aanzetten tot verbetering, maar de praktijk lijkt weerbarstiger dan de theorie. Ook in de veldraadpleging zijn er met name op dit punt de nodige kanttekeningen geplaatst (zie hierna in dit hoofdstuk bij B. ‘Handhavingsstrategie’). De Commissie is van mening dat er ten aanzien van beide aandachtspunten kennelijk wel een zekere ‘sense of urgency’ bestaat maar dat zij ook met de nodige prioriteit moeten worden aangepakt.

Tenslotte merkt de Commissie nog op dat zij in haar Eindrapport aan de minister van BVK zal terugkomen op de (principiële) vraag in hoeverre een formele wettelijke basis voor een onder de ministeriële verantwoordelijkheid opererende toezichthouder, bijdraagt aan een beter (onafhankelijker, gezaghebbender) functioneren.

A6 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema ‘aansturingsrelaties’:

- De bewindslieden worden in hun verantwoording over resultaten van inspectie-onderzoek naar de TK het best gediend met een gemeenschappelijke oriëntatie van toezichthouder en beleidssectoren; ontwikkel daarom voor de aanbidding/openbaarmaking van inspectie-oordelen een vaste structuur van consultatie en afstemming tussen toezicht en beleid;
- Zorg ervoor dat de door de VI ontwikkelde ex ante HUF-toets ook daadwerkelijk VROM-breed wordt ingevoerd; ontwikkel een mechanisme aan de hand waarvan een daadwerkelijk gebruik wordt gegarandeerd; betrek bij integrale toepassing van de toets de consequenties voor de handhavingscapaciteit van de VI;
- In het proces van feedback van toezicht naar beleid dienen waarborgen te worden ingebouwd waardoor de follow up van aanbevelingen beter kan worden gevolgd; een gestructureerd overleg over deze follow up op zowel strategisch als operationeel niveau kan daaraan een nuttige bijdrage leveren;
- In datzelfde kader past een verdergaande vorm van ‘integraal toezicht houden’; bevorder in dat kader – naar analogie van het GBO - de totstandkoming van het Provinciaal Brede Onderzoek (PBO) en een VROM-samenhangende manier van probleembenadering;
- Bedenk bij discussies over en voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van toezicht dat de grootste potentiële winst zit in de kwaliteit van beleid en regelgeving; onderzoek daartoe systematisch de mogelijkheden van reductie, versobering en vereenvoudiging van bestaande

regelgeving en betracht terughoudendheid waar het op nieuwe regelgeving aankomt ('nut en noodzaak');

B. Handhavingsstrategie

N.B.: Met handhavingsstrategie wordt bedoeld de inzet van toezicht/handhaving gericht op het bereiken van een zo hoog mogelijk nalevingsniveau. De term 'Nalevingsstrategie' zou daarom beter op zijn plaats zijn. Om redenen van terminologische consistentie met de eerdere Rapporten van bevindingen is er echter voor gekozen de term handhavingsstrategie – in de aangegeven betekenis - te blijven gebruiken.

Minister direct en/of indirect verantwoordelijk

Basis voor de handhaving door de VI vormen de bepalingen in de VROM-wet- en regelgeving ten aanzien waarvan de minister van VROM 1^e en/of 2^e lijns bevoegd is. De sturing op verbetering van de naleving is vastgelegd in de VROM-Nalevingsstrategie, 'een kwestie van aanpakken' (2003). Als onderdeel van de opstelling van de Nalevingsstrategie heeft de VI alle wettelijke toezichttaken geïnventariseerd; het gaat om ca. 600 wettelijke taken/verantwoordelijkheden, verdeeld over de eerder genoemde acht toezichtarrangementen. De minister is weliswaar voor alle 600 taken verantwoordelijk/aanspreekbaar maar de verantwoordelijkheid is anders naarmate de minister optreedt als 1^e of 2^e lijns toezichthouder.

De VROM-Nalevingsstrategie

De VROM-Nalevingsstrategie bevat een werkmodel waarin het toezichtbeleid is geoperationaliseerd. Het primaire proces gericht op stimulering van naleving verloopt langs een 'van binnen naar buiten spoor' en een 'van buiten naar binnen spoor'; het eerste spoor is het (traditionele) inspectieproces waarin toezicht wordt gehouden op de uitvoering van het VROM-beleid en naleving van de VROM-regels; uitgangspunt is de wet- en regelgeving en de aan de VI opgedragen taken. Het tweede spoor richt zich op (een bijdrage aan) de oplossing van maatschappelijke problemen; input hierbij zijn signalen van buiten die de VI bereiken (bijvoorbeeld klachten van burgers).

De nalevingsstrategie biedt een transparante methode om keuzes in de taakuitvoering te maken en te verantwoorden (*opmerking Algemene Rekenkamer!*). Voor het eerste spoor worden elk jaar alle wettelijke taken op basis van expertkennis gescoord op risico, naleeftekort en redenen van niet-naleving. Daarmee ontstaat een 2x2 matrix van taken met een hoog/laag risico en hoog/laag naleeftekort. Alle taken die vallen binnen het vak hoog risico en hoog naleeftekort worden met prioriteit opgepakt. Voor de taken die als laag risico/laag naleeftekort zijn gekwalificeerd, wordt een 'piepsysteem' gehanteerd (alleen optreden als de VI een signaal van buiten bereikt). Uit de overige vakken van de matrix (hoog risico/laag naleeftekort en laag risico/hoog naleeftekort) worden jaarlijks aanvullende keuzes gemaakt. Het geheel aan keuzes mondt uit in een voortschrijdende (globale) meerjarenplanning en jaarplannen; deze worden uiteindelijk door de minister goedgekeurd en vastgesteld.

Uit de jaarrapportage 2003 blijkt dat van de beschikbare uitvoerende inspectiecapaciteit, er 60% wordt ingezet op het eerste spoor (inspectietraject) en 40% op het tweede spoor (van buiten naar binnen).

Onderzoek via de VROM Inspectie Procedure

De via de matrix-benadering geprioriteerde taken worden vervolgens via een VROM-Inspectie procedure (VIP) opgepakt; in deze VIP staat aangegeven volgens welke frequentie, diepgang en kwaliteitseisen het toezicht moet worden uitgevoerd. De resultaten worden volgens een vast format van kengetallen vastgelegd in de VROM-Inspectie database.

Voor toezicht op gemeenten is een VIP beschikbaar waarin een visie en aanpak van het 2^e lijns toezicht op gemeenten is vastgelegd, genaamd 'VROM-brede Gemeente Onderzoeken' (VBGO). In de VIP-VBGO is aangegeven dat elke gemeente één keer in de vier jaar wordt onderzocht. Op basis van een dossieronderzoek, een schouw en een vragenlijst, wordt een gemeente op drie niveau's doorgelicht: visie/beleid, planning en uitvoering. Het totaalbeeld wordt met B&W besproken en er worden aanbevelingen gedaan en afspraken gemaakt over noodzakelijke verbeteringen; voor zover nodig wordt er een nazorgtraject ingesteld; dit kan variëren van monitoring tot het plaatsen onder verscherpt toezicht. Voor provincies is een dergelijke VIP in de maak; verwacht wordt dat deze eind 2004 klaar is.

Voor het arrangement 'defensiezaken' stelt de VI jaarlijks een projectplan defensiezaken op. De geprioriteerde taken worden via een - eerder beschreven – VIP methode aangepakt. Voor defensiezaken is er een Handhaafbaarheid en Uitvoerings methodiek (HUM) Luchtvaartwet (2^e lijns); tevens is er een HUM-defensiezaken, die momenteel wordt geactualiseerd in een VIP-defensiezaken voor 1^e lijns doeleinden. Gegevens over prestaties in het arrangement defensiezaken worden alleen in de VI-database vastgelegd als het om openbare gegevens gaat.

Bestuursrechtelijk versus strafrechtelijk spoor

Zoals blijkt uit de zelfevaluatie en het daarop volgende gesprek met de leiding van de VI, is de strafrechtelijke opsporing binnen de VI exclusief opgedragen aan de – centraal gepositioneerde - eigen Inlichtingen – en Opsporingsdienst (IOD); er zijn in totaal ca. 150 medewerkers met opsporingsbevoegdheid; de regio's voeren geen opsporingsactiviteiten uit; de overgang van 'lichte strafbare feiten' die met een PV wel door de regio's worden afgedaan naar zwaardere delicten ten aanzien waarvan de opsporing door de IOD onder leiding van het OM (functioneel parket) plaatsvindt, is overigens niet altijd even scherp af te bakenen; het functioneel parket bepaalt of er een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld; Justitie stelt via de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten specifieke eisen aan het toezicht en de opsporing; het komt nauwelijks voor dat er zaken die door de IOD zijn opgepakt vanwege gebrek aan 'zwaarte' worden teruggegeven aan de regio's; andersom komt vaker voor; de IOD geeft ook signalen terug aan de VI over situaties waarin structurele bestuurlijke tekorten zijn aangetroffen (vb.: vuurwerkkramp Enschede); deze kunnen dan

vervolgens weer worden opgepakt in het bestuurlijke handhavingstraject; ook als blijkt dat het strafrechtelijke spoor 'doodloopt', kan er geschwitched worden naar het bestuursrechtelijke spoor; de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sporen zijn organisatorisch strikt gescheiden.

Effectevaluatie

Gelet op het nog betrekkelijk prille bestaan van de VI, heeft er nog geen formele evaluatie van het toezicht plaatsgevonden. De zelfevaluatie kwalificeert de jaarlijkse expertsessies waarin alle taken en het naleefgedrag steeds weer onder loep worden genomen, als een 'operationele' vorm van evaluatie. Momenteel werkt de VI in IGB-verband mee aan de totstandkoming van naleefindicatoren zodat er – naast output – ook outcome gemeten kan worden.

De ACT-II vraagt ten aanzien van het kernthema 'handhavingsstrategie' aandacht voor de volgende aspecten:

Via de gesprekken met de VROM-Inspectie, de beleidsdirecties en de onder toezicht gestelden, heeft de Commissie de nodige inkleuring gekregen bij zowel de zelfevaluatie als de praktische (uit)werking van de drie beoordeelde toezichtarrangementen. De Commissie 'spiegelt' hierna de noties van de VI en de beleidsdirecties met de beelden die naar voren zijn gekomen uit de veldraadpleging. De Commissie kiest daarbij voor een opbouw op basis van vijf verschillende rollen die zij in de toezichtspraktijk van de VI heeft aangetroffen:

1. de VI als 1^e lijns toezichthouder;
2. de VI als 2^e lijns toezichthouder;
3. de VI als adviseur (onafhankelijke derde);
4. de VI als handhavingspartner;
5. de VI als bemiddelaar tussen mede-overheden en rijk/wetgever.

B1 De VI als 1^e lijns toezichthouder

Nalevingsstrategie als basis voor risico-georiënteerd toezicht

Ten aanzien van (de kansen van) de VROM-nalevingsstrategie zijn zowel beleid als toezicht positief; beide zien nu al winst zowel qua efficiëncy als qua effectiviteit; de beleidsdirecties denken dat het (nog) beter kan; zij wijzen ook in dit verband op de eerder genoemde (gewenste) ontwikkeling van een op strikte handhaving gerichte toezichthouder naar een meer op naleving/kwaliteit gerichte – adviserende – toezichthouder; de beleidsdirecties zijn zich ervan bewust dat de strategische slag die de VI maakt, zich ook moet vertalen naar de beleidsdirecties zelf; dit gaat zich concreet manifesteren in de nut/noodzaak-discussies ten aanzien van beleid en regelgeving (herijkingsoperaties).

De geraadpleegde bedrijven pleiten in dit verband krachtig voor een blijvende aandacht bij de rijksoverheid voor reductie van regeldruk en (administratieve) lastendruk.

Risicoanalyse dienstbaar aan 'expert judgement'

Ten aanzien van het instrument risicoanalyse wijzen de beleidsdirecties op het gevaar van een te starre benadering van 'het matrixen'; de beleidsdirecties denken dat de VI in een opvolgend jaar een (min of meer automatisch) andere vulling van de velden verwacht en alsdan onvoldoende rekening houdt met bijvoorbeeld de vertragende effecten van de monitoring; zij benadrukken dat in hun ogen de risicoanalyse een expert-ondersteunend instrument is en als zodanig dient te worden gebruikt; men moet waken voor een al te instrumentele benadering.

Inzet van handhavingsinstrumenten: constante afweging

Ten aanzien van de inzet van handhaving(sinstrumenten) wijst de Inspectie op het belang én de noodzaak van een voortdurende afweging rondom rendement, effectiviteit, mate van 'wetenschappelijkheid', optimale benutting van tijd en capaciteit; de VI vindt dat zij niet als een soort 'mini-RIVM' moet (gaan) opereren; het voortdurend meten en nuanceren van bevindingen zou een te groot beslag leggen op de beschikbare tijd en capaciteit met een te geringe 'dekking' ten aanzien van de objecten van toezicht.

De VI geeft aan dat in de praktijk van de handhaving veelal wordt gewerkt vanuit een waarschijnlijkheidsbenadering (welk effect is bij welke inzet het meest waarschijnlijk?) en 'alledagskennis'; informatie van uitvoeringsorganisaties biedt bijvoorbeeld duidelijk zicht op de effecten van strikte of minder strikte handhaving; ook via instrumenten als verscherpt toezicht, monitoring, imago-gesprekken, plaatsing op een lijst e.d., kunnen de effecten van strikte en minder strikte benadering van de handhaving worden afgemeten; op basis van dat soort indicaties kan er een sector- en situatiespecifiek handhavingsbeleid worden ontwikkeld; de VI is van oordeel dat er op dit punt via een verdere methodische ontwikkeling, gewerkt moet worden aan professionalisering (opstelling naleefindicatoren, duiding relatie handhavingsactiviteiten en naleving(sbereidheid) e.d.); de VI en het beleid proberen in de Stuurgroep Nalevingsstrategie zodanige keuzes te maken dat er al aan de basis de grootste winst wordt geboekt, door bijvoorbeeld aan te geven op welke terreinen met behulp van welke instrumenten aan handhaving wordt gedaan (vb.: ten aanzien van het Kwikbesluit bleek in de praktijk van de handhaving zo weinig kennis en bekendheid te bestaan bij de objecten van toezicht, dat werd besloten eerst te gaan investeren in voorlichting alvorens de handhaving voort te zetten.

Zelfregulering in toenemende mate van invloed op aard en omvang van toezicht

Ten aanzien van het thema zelfregulering c.a. is er bij de VI en de beleidsdirecties een gemeenschappelijke opvatting dat dit fenomeen aan belang zal winnen; er is enerzijds een duidelijke tendens in de richting van 'maatschappelijk toezicht' waar te nemen (klachtenprocedures, meldpunten, burgerplatformen e.d.) en anderzijds leiden voortschrijdende overheidsinzichten ten aanzien van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid tot gewijzigde toezichtsverhoudingen (certificering van product en proces, accreditatie, praktijkproeven, kwaliteitszorgsystemen e.d.). In de ontwikkeling van beleid en wet-/regelgeving wordt met deze ontwikkeling rekening gehouden; in de beleidssector Wonen bijvoorbeeld door meer verantwoordelijkheid te geven aan de aanvrager van de vergunning en de bouwer; de beleidsdirecties signaleren dat de VI de totstandkoming van deze alternatieve (interne)

toezichtsvormen actief bevordert en haar eigen (complementaire) rol daarop afstemt; beide hebben daarbij het beeld dat het nog wel even duurt voordat zo'n nieuwe toezichtsrelatie is uitgekristalliseerd; zij achten het beide van belang dat er stapsgewijs gewerkt wordt met goede tussentijdse 'borging van de vooruitgang'.

De geraadpleegde vertegenwoordigers van bedrijven en defensie-inrichtingen bepleiten in dit verband een benadering waarin de toezichthouders/handhavers bedrijven met een eigen kwaliteitszorgsysteem meer aanspreken op een manier die past bij de positionering van het bedrijf in dat systeem (bijvoorbeeld een bepaalde fase in het INK-ontwikkelingstraject); de toezichthouders/handhavers zouden zich naar hun oordeel in algemene zin meer moeten oriënteren op de manier waarop bedrijven inhoud geven aan hun zelfregulerend vermogen en dat ook actief moeten bevorderen (verantwoord maatschappelijk ondernemerschap, corporate social responsibility); ter illustratie werd gewezen op de ervaring dat de overheid in haar toezicht niet of nauwelijks rekening houdt met rapporten van certificerende instanties terwijl dat andersom juist wel gebeurt.

Het inspectieproces: aanpak afstemmen op 'maatschappelijk rendement'

Ten aanzien van het verloop van het 'Inspectie-proces' kwam uit de gesprekken met bedrijven en defensie-inrichtingen een nogal divers beeld naar voren; op het punt van de (voor)aankondiging bijvoorbeeld loopt het beeld uiteen van vrijwel altijd aangekondigd tot vrijwel altijd onaangekondigd; de geïnspecteerde partijen onderkennen weliswaar dat dit verschil vooral samenhangt met de aard van de inspectie maar bepleiten uit overwegingen van efficiëntie en duurzaam rendement toch meer communicatie vooraf; een opmerkelijk verschil in benadering trof de Commissie aan bij de geraadpleegde defensie-inrichtingen; bij de ene inrichting verloopt het inspectieproces altijd via vooraankondiging en in goed overleg met de geïnspecteerde, bij de andere inrichting worden inspecties nooit aangekondigd en het proces wordt nogal als 'confronterend' ervaren; de Commissie heeft geen andere verklaring kunnen constateren dan – wellicht - de sterk verschillende toezichtshistorie van de betreffende inrichtingen.

Ook ten aanzien van de rapportages van de VI na inspecties, lopen de beelden nogal uiteen; een (afvalverwerkend) bedrijf meldt dat de Inspectie na een uitgebreid onderzoek in 2004, aanvankelijk met een zeer formeel, uiterst kritisch oordeel kwam waarin naar de beleving van het bedrijf, onvoldoende begrip werd getoond voor de aard van de afwijkingen, de historische context e.d.; nadat het bedrijf daarop met een uitgebreid inhoudelijk verweer had gereageerd, is de rapportage zodanig aangepast en genuanceerd dat beide partijen zich redelijk in het eindoordeel konden vinden; naar het oordeel van de vertegenwoordiger van het betrokken bedrijf had dit kunnen worden voorkomen als het betrokken inspectieteam vooraf meer had geïnvesteerd in de voorbereiding, de voor dit type onderzoek noodzakelijke specifieke deskundigheid en de kwaliteit van de communicatie; naar zijn beleving worden inspecties op voorhand veelal aangepakt vanuit de notie dat 'de regel belangrijker is dan het doel waarvoor de regel is opgesteld'; een houding die gedurende het onderzoekstraject – naarmate de inspecteurs meer zicht krijgen op en begrip voor de bedrijfsspecifieke omstandigheden -

geleidelijk 'evolueert' naar een oriëntatie waarbij meer naar het doel van de regel dan alleen naar de regel wordt gekeken.

Een ander punt dat in de veldraadpleging aan de orde werd gesteld betreft de manier waarop de overheid omgaat met ter beoordeling voorgelegde stukken; dit duurt naar het oordeel van een aantal geraadpleegden vaak te lang, terwijl de overheid zich ook niet wil binden aan een beoordelingstermijn; het proces is voorts niet transparant genoeg en de criteria zijn te vaag; op de vraag van ACT-zijde of bedrijven daartegen wel eens bezwaar/beroep hebben aangetekend (N.B.: AWB bepaalt: als de uitslag te lang uitblijft, mag dat worden opgevat als een fictieve weigering), wordt medegedeeld dat men daar wel gebruik van maakt maar dat men erg terughoudend is met de inzet van juridische middelen vanwege het risico van verslechterende relaties en de (eventuele) repercussies daarvan.

Meldingsplicht van incidenten: investeren in meldingsbereidheid

Een punt dat in de gesprekken met de bedrijven breed bleek te leven, is de onduidelijkheid rondom de (verplichte) melding van incidenten en het (het verschil in) de response van toezichthouders daarop; zij vinden het meldingscriterium 'ongewoon voorval' in de praktijk nogal eens lastig te duiden en daarnaast gaven zij aan niet goed uit de voeten te kunnen met de verschillen in meldingstermijnen (van zo spoedig mogelijk, binnen 24 uur, tot binnen 48 uur); de vertegenwoordigde partijen zijn van oordeel dat de toezichthouders op meldingen zouden moeten reageren op een manier die een actieve meldingsmentaliteit bevordert; daarmee is immers de veiligheid gediend! Maar in hun beleving is de praktijk een andere; één bedrijf gaf bijvoorbeeld aan te hebben gekozen voor een actief en ruim meldingsbeleid omdat men zich bewust is van het (veiligheids)belang dat daarmee (potentieel) wordt gediend; in hun beleving worden zij daarvoor 'gestraft' door de perceptie van een betrokken Officier van Justitie "... dat er bij dat bedrijf kennelijk structureel van alles mis is met het veiligheidsmanagement ... ; vooral bij (het vermoeden van) strafbare feiten, wordt de reactie vanuit het OM vaak als overkill en contraproductief ervaren; daarnaast worden de bedrijven vaak ook nog eens dubbel op de vingers getikt, namelijk door provincies én VI; de bedrijven bepleiten een benadering op basis van kennen en gekend worden, een relatie met meer openheid en een no blame cultuur; in de reacties op gebeurtenissen kunnen de toezichthouders dan beter rekening houden met de manier waarop de bedrijven zaken benaderen; in hun beleving ' zal er een balans moeten worden gevonden tussen enerzijds de instandhouding en bevordering van een actieve meldingsmentaliteit en anderzijds een overwegend repressief ingestelde overheid'(waken voor 'zucht naar regelbevrediging').

Op de vraag van ACT-zijde of de kwestie van (eenheid van) response (OM!) wel eens met de VI is besproken, meldt één bedrijf dat dat zeer recent nog is gebeurd, namelijk bij de presentatie van de resultaten van de pilot naar het uitvoeren van gezamenlijke inspecties op het chemiepark van Delfzijl; bij die gelegenheid is wel begrip getoond voor de problematiek maar er zijn nog geen oplossingsrichtingen aangereikt; de geraadpleegde partijen zijn het erover eens dat de VI in deze een meer richtinggevende rol zou kunnen/moeten spelen.

Als bijkomend probleem wezen de bedrijfsvertegenwoordigers in dit verband nog op het interpretatieprobleem dat speelt bij provincies onderling, binnen de VI, tussen de VI en provincies en daar bovenop het OM; er doen zich volgens de geraadpleegden situaties voor waarbij er over een bepaalde zaak overeenstemming bestaat tussen 1^e en 2^e lijns toezichthouder maar waarbij het OM zich niet aan dat accoord conformeert; één van de geraadpleegden gaf aan dat de relatie tussen de VI en de betrokken provincie sinds 2002 aanzienlijk is verbeterd.

Object moet weten op basis waarvan wordt geïnspecteerd: transparantie vereist actief communiceren

Op het punt van de aansluiting tussen het algemeen VROM-beleid en het toezicht, bleek uit de veldraadpleging dat de bedrijven niet altijd exact weten hoe het toezichtbeleid eruit ziet; als voorbeeld werd genoemd het sanctiebeleid; men gaf aan dat men vooraf vaak niet weet op basis waarvan wordt geoordeeld en op basis waarvan wordt besloten tot bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijke afdoening.

Toonzetting van inspectie-oordelen houdt op voorhand rekening met openbaarheid

In het 'bedrijfs gesprek' werd aandacht gevraagd voor de effecten van de WOB en de daarmee verbonden (afgedwongen) openbaarheid van bijvoorbeeld inspectierapporten; de geraadpleegde bedrijven zijn van oordeel dat de toezichthouder zich (nog meer) bewust moet zijn van het belang van toonzetting en zorgvuldigheid van formulering als dergelijke rapporten voor een 'breed publiek' toegankelijk zijn; dat vraagt naar hun oordeel een zorgvuldiger en soms andere verwoording dan wanneer dergelijke rapporten alleen beschikbaar zijn voor de 'eigen kring' van deskundigen; in ditzelfde kader plaatsen zij de vrijwel permanente maatschappelijke en politieke druk om misstanden toch vooral openbaar aan de kaak te stellen en het risico dat dat ten koste gaat van de zorgvuldigheid; de bedrijven hebben begrip voor een ruim meldings- en informatiebeleid als de toezichthouders in dat krachtenveld maar onafhankelijk en zorgvuldig blijven opereren.

In bovenstaande noties worden veel uiteenlopende aspecten – vanuit uiteenlopende invalshoeken -aan de orde gesteld. Aspecten die zijn terug te voeren op de manier waarop de VI zich beleidsmatig en praktisch als handhaver wenst te manifesteren. De Commissie constateert bij alle partijen een in min of meerdere mate gelijke ondertoon van tevredenheid over de ontwikkelingsrichting en tegelijkertijd een besef dat er op veel onderdelen veel te verbeteren valt; voor het beleid geldt dat uit dit alles opnieuw duidelijk wordt dat terughoudendheid ten aanzien van regeldruk potentieel het best rendeert; de VI lijkt vanuit haar invalshoek vooral winst te kunnen boeken door verfijning van het instrumentarium (risicoanalyse, inzet handhavingsinstrumenten); de onder toezicht gestelden nodigen de VI uit om:

- ***vooral sneller te reageren;***
- ***meer en beter te communiceren over haar aanpak en beoordelingswijze;***

- ***in haar oordeelsvorming nadrukkelijker rekening te houden met bedrijfsspecifieke omstandigheden;***
- ***de inspanningen die bedrijven zich zelf al getroosten op het terrein van kwaliteitsbewaking te betrekken in haar handhavingsattitude;***
- ***een sanctiebeleid te ontwikkelen waarmee de nalevingsbereidheid op een constructief prikkelende manier wordt bevorderd.***

De Commissie onderstreept in algemene zin het belang van de aangereikte observaties en dringt er bij de beleidsdirecties en de Inspectie op aan serieus te onderzoeken met welke initiatieven op welke termijn de effectiviteit en efficiëncy van haar inspanningen het meest gediend zijn.

B2 De VI als 2^e lijns toezichthouder

Minister als 2^e lijns toezichthouder aanspreekbaar op kwaliteit van het toezichtcomplex

De 'aanspreekbaarheid' van de minister als 2^e lijns toezichthouder wordt door de VI als volgt geduid: voor incidenten/gebeurtenissen in het 2^e lijns toezicht, is het uitgangspunt dat de minister niet aanspreekbaar is op individuele misstanden waarvoor een mede-overheid als 1^e lijns toezichthouder optreedt; naarmate de misstanden in een bepaalde sector echter een meer structureel karakter hebben/krijgen, zal de TK des te meer geneigd zijn de minister aan te spreken op zijn rol als 2^e lijns toezichthouder; duidelijk is dat de grenzen niet altijd even scherp te trekken zijn en ook naar aard en omvang van de concrete situatie een dynamisch karakter hebben; de VI is zich ervan bewust dat vanuit staatsrechtelijk oogpunt, de minister natuurlijk aanspreekbaar blijft op de door hem of haar zelf gekozen inrichting van het toezichtarrangement (systeem) in de betrokken sector.

De VI heeft vanuit de tweede lijn de taak om toe te zien of de bevoegde gezagen hun taken goed uitvoeren en handelen in overeenstemming met het rijksbeleid en/of –regelgeving. Veelal treedt zij daartoe met het betrokken bestuursorgaan in overleg en verstrekt daarin adviezen om de uitvoering en de handhaving te verbeteren. De VI kan – binnen het kader van haar toezichttaak - bij het constateren van tekortkomingen het betrokken bestuursorgaan verzoeken om tot bestuursrechtelijke handhaving over te gaan. Bij inwerkingtreding van de Wet Handhavingsstructuur (thans nog wetsvoorstel), kan de VI zelf overgaan tot handhaving (na vordering daartoe aan het bevoegd gezag) als er onmiddellijk gevaar dreigt voor de leefomgeving. De VI wijst in dit verband op de lopende discussies over het interbestuurlijk toezicht (o.a. Cie Alders); de inzet van VROM in deze discussie is het totstandbrengen c.q. handhaven van een zodanige positie ten opzichte van de mede-overheden dat zij van daaruit een consistente motivering van het VI-handelen kan bewerkstelligen; dat handelen is (primair) gericht op de (bevordering van) handhaving/naleving van de VROM-regels en het VROM-beleid. De VI wijst er in deze context op dat zij niet uit is op een uitbreiding van het 2^e lijns toezicht maar daarin wel een andere oriëntatie wil aanbrengen. De VI zal zich als 2^e lijns toezichthouder meer

gaan focussen op taken die het nationale en internationale belang aangaan; men zal zich dus vooral richten op taken die het regionale belang overstijgen.

Uit de veldraadpleging van de mede-overheden bleek een breed gedeeld gevoel, dat de VI zich in het algemeen concentreert op zijn eigen onderzoeken; men geeft aan dat men daarbuiten van de VI niet zo veel merkt. Een provincievertegenwoordiger wijst in dat verband bij wijze van illustratie op de verplichting om voorvallen aan de VI te melden; voor zover deze provincie weet, is zij de enige provincie die dat doet; zij hoort echter nooit iets terug over eventuele (vervolg)acties; eventuele effecten van de meldingen kunnen alleen indirect worden afgeleid uit (wijzigingen in) de aard en omvang van bedrijfscontroles door de VI.

Mede-overheden staan onder toezicht maar zijn zelf ook toezichthouder

Sommige provincies en gemeenten constateren een zekere spanning tussen enerzijds de - overigens duidelijk zichtbare - professionaliseringsslag die de VI doormaakt en anderzijds de daarvan redelijkerwijs te verwachten effecten op haar programmering, opstelling en werkwijze in de praktijk; deze verbinding ontbreekt naar het oordeel van sommigen namelijk nog te vaak; naar hun oordeel hebben de meerjarenprogrammering en het VI-jaarprogramma een sterk 'Haags kantoor-karakter', over de opstelling wordt niet of nauwelijks interactief gecommuniceerd, het is met te weinig gevoel voor de realiteit gemaakt en er is onvoldoende match tussen bijvoorbeeld VI-activiteiten en acties van de provincies; genoemde partijen verwachten juist een veel grotere investering in het initiëren en gezamenlijk opstellen van programma's op basis van o.a. de door de provincies uitgevoerde omgevingsanalyses (ALOM, BLOM); daarbij dient de VI naar hun oordeel het voortouw te nemen waar het gaat om bijvoorbeeld de keuze van thema's en handavingsaccenten; één van de provincies noemt in dat verband als positief voorbeeld de 'eindejaarsbrief' waarin de regionale VI-directie voor de betrokken regio rode draden voor de provinciale handhaving aangeeft; het beeld is op dit punt overigens nogal verschillend: in andere delen van het land wordt de regisseursrol van de VI juist wel gezien en gewaardeerd.

Hoe ver reikt vanuit handavingsperspectief van de rijkstoezichthouder de bestuurlijke ruimte voor mede-overheden?

De VI moet naar het oordeel van de geraadpleegde mede-overheden, (meer) opereren binnen de grenzen van het toegewezen conglomeraat van verantwoordelijkheden en bevoegdheden; het – te controleren – provinciaal of gemeentelijk bestuur moet ruimte worden geboden om eigen keuzes te maken; die keuzes moeten alsdan - gegeven de specifieke bestuurlijke context - op hun eigen merites worden beoordeeld; het dient vooraf duidelijk te zijn op grond van welke criteria het bestuurlijk handelen wordt getoetst.

Inspectiemethoden: leidt stagemodel tot meer 'inzichtelijke handhaving'?

De controles van de VI leiden volgens de gehoorde mede-overheden vaak – na dossieronderzoek en bedrijfsbezoek - tot rapporten met de 'klassieke benadering', namelijk een verzameling losse

bevindingen; op dit onderdeel kan naar het oordeel van de geraadpleegde provincies en gemeenten aanzienlijke winst worden geboekt als de VI haar instrumentarium zou uitbreiden, bijvoorbeeld door gebruik te (gaan) maken van het stage-model bij een zaakgerichte aanpak (zelf korte tijd meedraaien en op grond daarvan zaakgericht rapporteren); bij een ruimere toepassing van dit model zouden ook situaties bij publiciteitsintensieve incidenten (afgebroken balkons in Maastricht, een ingestort parkeerdak bij v.d.Valk in Tiel) anders (genuanceerder, 'gezamenlijker') kunnen worden ingevuld; nu ontstaat er onnodige imago-schade voor de gemeenten als 1^e lijns toezichthouder als de VI zich alsdan 'vanuit de tweede lijn' opeens krachtig publicitair manifesteert en zichzelf een beetje buiten de 'keten van verantwoordelijkheden' plaatst.

Moet de toezichthouder in zijn oordeel en rapportage actief anticiperen op effecten daarvan op de onder toezicht gestelden?

Eén van de geraadpleegde gemeenten geeft aan dat de VI zich bij haar rapportages (meer) rekenschap dient te geven van de impact van haar oordeel; als de situatie als erg slecht wordt beoordeeld, dan kan dat zeer ingrijpende gevolgen hebben voor zowel het bestuur als voor het ambtelijk personeel en de organisatie; voor de betrokken gemeente heeft een dergelijke rapportage geleid tot een integrale professionaliseringsslag; in zo'n situatie is de toonzetting van een rapportage van vitaal belang om op een constructieve manier de vereiste dynamiek los te maken; betrokkene zou in zo'n situatie een voorstander zijn van extra ondersteuning in de vorm van geld en/of capaciteit om de verbeteringen te faciliteren en/of de crisis te bezweren; anderen nemen op dit punt een terughoudender positie in; zij vinden dat een dergelijke ondersteuning niet primair op de weg van de toezichthouder ligt; als er van de toezichthouder zo veel 'empathie' met de geïnspecteerde wordt verwacht, kan dat op gespannen voet komen te staan met de vereiste onafhankelijkheid; er wordt gesuggereerd om in zo'n geval eerder oplossingen te zoeken in intergemeentelijk verband.

Bodemsanering in eigen beheer: stroomlijning van proces

Ten aanzien van de controle op de bodemsaneringen in eigen beheer 2004 – 2005, pleiten de gehoorde mede-overheden voor aanzienlijke proces-verbeteringen; bijvoorbeeld ten aanzien van de (voor)aankondiging, de looptijd van de trajecten, de tussentijdse communicatie e.d.; de sprekers wijzen op het bestaan van een communicatie-protocol dat naar hun oordeel in de praktijk niet of onvoldoende wordt nageleefd; overigens worden op dit vlak de laatste tijd door de geïnterviewden belangrijke verbeteringen geconstateerd.

Relatie 1^e en 2^e lijns toezichthouder: 'schoenmaker blijf bij je leest'!

De vertegenwoordigers van provincies en gemeenten wijzen erop dat de VI als 'check op de 1^e lijn' met enige regelmaat zelf bedrijfsbezoeken aflegt; men moet er daarbij naar het oordeel van de sprekers voor waken dat er met die bedrijven afspraken worden gemaakt die afwijken van de 'deals' die eerder gemaakt zijn tussen bedrijf en 1^e lijns toezichthouder; de VI moet zich in zo'n situatie naar het oordeel van de geraadpleegde mede-overheden beperken tot constateren en de bevindingen gebruiken als basis voor het oordeel over de betrokken 1^e lijns toezichthouder; men zou alsdan niet

feitelijk het 1^e lijns toezicht moeten (willen) ‘overnemen’; als voorbeelden worden genoemd de controles op het terrein van de productie en opslag van vuurwerk en de controles op gemeentewerven;

Ook bij de rol van de minister (VI) als 2^e lijns toezichthouder worden de nodige kanttekeningen geplaatst, die rechtstreeks de toezichtspraktijk raken. Ook hier klinkt vanuit de veldraadpleging de roep door tot meer en betere communicatie met de 1^e lijns toezichthouders; thema's die daarbij worden genoemd zijn de wens tot een interactieve totstandkoming van de onderzoeksprogrammering, de invulling van de - kennelijk gewenste - rol van handavingsregisseur met betrekking tot het stellen van prioriteiten en benoemen van speerpunten, de terugkoppeling van onderzoeksresultaten uit zowel 1^e als 2^e lijns activiteiten en de afbakening van (vervolg)acties tussen de 1^e en 2^e lijns toezichthouder in de richting van onder toezicht gestelden. De Commissie herhaalt haar oproep aan de Inspectie om na te gaan op welke termijn welke initiatieven kunnen c.q. moeten worden genomen om verbeteringen door te voeren. Ondanks kritiek op onderdelen (met inachtneming van regionale verschillen), bestaat er een redelijk breed gedeeld gevoel t.a.v. de ontwikkeling die de VI doormaakt; sinds de vorming van de geïntegreerde VI is er naar het oordeel van vrijwel alle geraadpleegde partijen een belangrijke kwaliteitsslag gemaakt.

De Commissie vraagt in meer principiële zin aandacht voor de discussie over de wens en/of noodzaak tot (her)inrichting van het interbestuurlijk toezicht; zij vraagt nu al aandacht voor de te verwachten resultaten van het onderzoek door de Commissie Alders en beveelt aan alsdan de posities van het 1^e en 2^e lijns toezicht zorgvuldig tegen het licht te houden; de belangrijkste criteria van overweging daarbij zijn naar het oordeel van de Commissie: een heldere en eenduidige politiek/bestuurlijke congruentie ten aanzien van de aanspreekbaarheid voor beleid en toezicht, een zo veel mogelijk complementaire rol voor het rijkstoezicht en een helder en ondubbelzinnig primaat bij het 1^e lijns toezicht.

B3 De VI als adviseur

Verschillende rollen mogen als maar duidelijk is wanneer welke rol wordt gespeeld

Bij de geraadpleegde provincies en gemeenten bestaat het gevoel dat de VI zich de rol van adviseur nog (nadrukkelijker) eigen mag/moet maken; de mogelijkheid en de wens daartoe speelt met name op terreinen waar bij de mede-overheden vragen rijzen ten aanzien van de vertaling en toepassing van VROM-beleid en regelgeving ('grijs gebied', zie ook hierna bij de VI als bemiddelaar); in de standpunten zijn op dit punt overigens accentverschillen waar te nemen: voor sommigen mag de VI als toezichthouder/handhaver zonder al te veel terughoudendheid best krachtig stelling nemen in 'kwesies van interpretatie', terwijl anderen op dit punt voorzichtiger zijn; zij wijzen daarbij op het risico van rolvermenging; deze laatste zijn van mening dat de primaire rol van de VI als handhaver – in welke context ook – onverlet moet blijven; activiteiten die dit primaat 'bedreigen' dienen zo veel

mogelijk te worden vermeden. De conclusie van de geraadpleegden mag zijn dat er in beginsel geen bezwaar bestaat tegen een adviserende rol door de VI als maar duidelijk is welke rol onder welke omstandigheden wordt gespeeld en dat rolwisselingen goed worden gemarkeerd. Overigens constateren alle deelnemers dat deze tendens in de opstelling van de VI tot een meer open en externe oriëntatie, duidelijk aanwezig is.

Ter illustratie van de bij het vorige punt aangegeven terughoudendheid noemen de vertegenwoordigers van de mede-overheden diverse voorbeelden: op een verzoek van een gemeente om aan te geven of zij bepaald VROM-beleid correct had vertaald in een gemeentelijke Nota, bleek de VI maar moeilijk te bewegen tot uitspraken; een ander voorbeeld betrof de vraag zich te voegen in een actie om tot opsporing van tegenstrijdigheden in de wet- en regelgeving te komen, waar de VI zich op een vergelijkbare manier opstelde.

Hoeveel manoeuvreer-ruimte mag/moet er zijn voor de regionale directies?

Een aspect dat door provincies en gemeenten in dit verband ook nog genoemd wordt, betreft de effecten van de meer landelijke aansturing; deze strakkere centrale aansturing leidt weliswaar op onderdelen van de VI-performance tot meer uniformiteit (en daarmee tot meer voorspelbaarheid en transparantie), maar heeft tegelijkertijd het nadeel dat de regionale directies minder speelruimte hebben; men is van oordeel dat dit zich met name wrekt/kan wreken in de adviserende dimensie van de VI (men is terughoudend en kiest bij twijfel voor alle zekerheid voor de zekerste (= landelijk aangegeven) weg).

In het gesprek met de bedrijven bleek een grote mate van tevredenheid ten aanzien van de adviseursrol van de VI bij de totstandkoming van het zogeheten 'chloro-convenant'; omdat de chloortransporten te zijner tijd worden beëindigd, worden er in Delfzijl twee nieuwe fabrieken gebouwd; bij het daartoe opgezette vergunnings-traject heeft de VI als 2^e lijns toezichthouder een vruchtbare adviseursrol vervuld.

De Commissie constateert op grond van de veldraadpleging op dit punt een zekere spanning tussen de kennelijke wens van de Inspectie – daarin overigens gesteund door de beleidsdirecties – om zich te ontwikkelen van een overwegend op strikte naleving gerichte Inspectie tot een meer op probleemoplossing en kwaliteitsbevordering gerichte toezichthouder en de snelheid waarmee en de mate waarin deze ambitie in de praktijk vorm en inhoud krijgt; de Commissie heeft de indruk dat de Inspectie overigens deze ambitie wellicht iets minder nadrukkelijk en zeker met meer voorbehoud voorstaat dan de beleidsdirecties; de Commissie ondersteunt de visie van de VI dat in dit kader ook de vraag past in hoeverre een toezichthouder met een primair handhavende opdracht zoals de VI, op een verantwoorde manier een adviserende en/of voorlichtende rol kan combineren met deze kerntaak. De Commissie meent dat er in zijn algemeenheid geen overwegende (principiële) bezwaren bestaan tegen vormen van advisering en voorlichting door toezichthouders aan objecten van toezicht – ook waar deze een primair handhavende taak hebben. Van belang is wel dat daarbij

een aantal vitale ‘spelregels’ in acht worden genomen. Het is eerst en vooral principieel van belang dat het geven van een advies in termen van verantwoordelijkheid los staat van de verantwoordelijkheid voor de implementatie hiervan. De toezichthouder moet in het vervolgtraject in onafhankelijkheid kunnen (blijven) oordelen over de kwaliteit van de getroffen voorzieningen. Daarnaast hebben de adviezen niet het karakter van een oplossing maar meer van een oplossingsrichting. Tenslotte zal een advies zich met name kunnen doen gelden aan de ‘voorkant’ van processen en trajecten. Het is van belang dat over de aard en omvang van de adviesrol tussen beleid en toezichthouder goede afspraken worden gemaakt.

B4 De VI als handhavingspartner

Gezamenlijkheid in de handhaving heeft meerwaarde

De vertegenwoordigers van provincies en gemeenten zijn van oordeel dat er met de uitkomsten van het 1^e lijns toezicht meer gezamenlijke (handhavings)winst te behalen valt; men is vrijwel unaniem in de stelling dat de communicatie van de VI over de resultaten van haar 1^e lijns toezicht met de mede-overheden, voor verbetering vatbaar is; als voorbeelden worden genoemd: een actie/onderzoek op een defensie terrein waar radioactief materiaal was opgeslagen; de terugkoppeling bestond uit de mededeling dat “alles was opgeruimd”; men gaf aan dat een meer inhoudelijke terugkoppeling aan de betrokken mede-overheid, een zinvolle bijdrage had kunnen leveren aan de invulling van diens verantwoordelijkheid als crisisbeheerser; een andere geïnterviewde noemt de 1^e lijns activiteiten in het kader van de EVOA; betrokkene geeft aan dat daarover – behalve in termen van beschikkingen – nooit inhoudelijk wordt teruggekoppeld terwijl de betrokken mede-overheid als handhavingspartner van de bevindingen aanzienlijk zou kunnen leren; de indruk bestaat dat de strafrechtelijke dimensie van zaken vaak de reden is van de ‘terughoudendheid’; er blijkt bij de gesprekspartners een breed gedeeld gevoel dat er beter en breder gecommuniceerd moet worden; men pleit voor “een analyse van de keten(s) en een op de uitkomsten daarvan gebaseerde input voor risicoprofielen”; op grond daarvan kunnen de mede-overheden beter sturing geven aan hun eigen handhavingsactiviteiten; de provincies en gemeenten tonen zich voorstander van een benadering waarin zij beschouwd worden als volwassen partners in een gezamenlijke handhavingsinspanning.

Gezamenlijk handhaven betekent ook onderlinge en wederzijdse oriëntatie op elkaars methoden

Een breed gedeeld gevoel is dat de VI zich primair concentreert op haar eigen onderzoeken; daarbuiten is het profiel veelal ‘laag’; als voorbeeld wordt genoemd de rol van de VI in het regionaal/provinciaal handhavingsoverleg; men neemt niet echt een positie in. De houding wordt door één van de partijen getypeerd als: “de VI is vaak meer observant dan participant”.

Provincies en gemeenten hebben het gevoel dat de VI in de handhaving vaak vanuit een ander concept werkt dan dat partijen (mede-handhavers) verwachten; als er spanning blijkt tussen de opvatting van de VI en de provincie met betrekking tot de interpretatie van handhavingsnormen ten

aanzien van de gemeenten, dan is de praktijk dat het VI-model prevaleert; partijen constateren dat er dan voor de mede-overheden (te) weinig ruimte is voor afwijkingen op grond van specifieke bestuurlijke omgevingsfactoren; ook hier zou naar hun oordeel vanuit de spelregels van de professionaliseringsslag een veel betere aansluiting moeten bestaan.

De Commissie signaleert op basis van de gevoerde gesprekken ten aanzien van de VI, het beeld van een handhaver die binnen het complex aan toezicht op de VROM-domeinen, vrij solistisch opereert, die zich onvoldoende bewust is van de mogelijkheden tot samenwerking met mede-handhavers in dezelfde domeinen en daardoor in termen van handhavingseffect, mogelijkheden laat liggen. De Commissie acht dit signaal van voldoende belang om de VI in overweging te geven hiernaar onderzoek te doen en waar nodig initiatieven te nemen tot verbetering; in algemene zin onderstreept de Commissie het belang van gezamenlijkheid en waar mogelijk een ketengerichte benadering in de handhavingsinspanning; van de centrale overheid mag op dit punt (terecht) het voortouw en ‘het goede voorbeeld’ worden verwacht.

B5 De VI als bemiddelaar

De provincies en gemeenten spreken zich vrijwel unaniem kritisch uit over de interactie tussen toezicht en beleid; door een adequate feedback vanuit de toezichtspraktijk naar de beleidsontwikkeling, zou er in termen van consistentie in regelgeving en mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, aanzienlijke winst kunnen worden geboekt; naar het oordeel van de partijen bestaat er aan de zijde van de toezichthouder kennelijk te weinig ruimte en aan de beleidskant te weinig ontvankelijkheid: “waarom krijgen we de sluiting van die cirkel alsmaar niet voor elkaar?”; partijen beschouwen dit als een belangrijke boodschap voor de ACT-II.

De Commissie kwalificeert dit signaal als passend in een meer algemeen beeld; ook van de zijde van de VI zelf is de interactie tussen beleid en toezicht als een van de belangrijkste aandachtspunten genoemd. De Commissie kan slechts – met nadruk – haar standpunt herhalen dat verbeteringen op dit punt met de hoogste prioriteit zullen moeten worden aangepakt. De kwaliteit van het toezicht zal optimaal en met voorrang worden bediend als de cirkel beleid – uitvoering en toezicht volledig (aan)gesloten functioneert. Waar het gaat om advisering over de interpretatie en vertaling van VROM-regelgeving naar het niveau van regelgeving door de mede-overheden, verwijst de Commissie naar haar standpunt bij het onderdeel ‘de VI als adviseur’.

B6 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema ‘handhavingsstrategie’:

- Adequate handhaving is het best gediend met beknopte, consistente, eenduidige regelgeving;
- Hanteer de risico-analyse als ondersteunend instrument voor het ‘expert judgement’;

- Ontwikkel een systematiek waarmee de effectiviteit van de verschillende handhavinginstrumenten kan worden gemeten/beoordeeld;
- Bevorder de totstandkoming van vormen van zelfregulering en formuleer daarop de noodzakelijke complementariteit en proportionaliteit van het VI-toezicht;
- Stroomlijn in overleg met vertegenwoordigingen van het veld waar nodig het inspectieproces; betrek daarbij de (niet) aankondiging, de snelheid en wijze van rapporteren en de doorlooptijden van de inspectieonderdelen; neem hierbij het potentiële rendement voor de naleving(sbereidheid) als ijkpunt;
- Bevorder – mede in overleg met het OM – een klimaat waarin de bereidheid tot het melden van incidenten optimaal is; neem daarbij het effect op de staat van de veiligheid als uitgangspunt voor de wijze van reageren op meldingen;
- Investeer als 2^e lijns toezichthouder in de kwaliteit van het 1^e lijns toezicht (én 1^e lijns toezichthouder); neem bij gebreken niet (te snel) de handavingsinspanning over;
- Koppel de resultaten van ‘reality checks’ bij objecten van toezicht terug naar de 1^e lijns toezichthouder; maak geen ‘corrigerende’ afspraken met de objecten buiten de 1^e lijns toezichthouder om;
- Zorg voor (meer) interactie bij de totstandkoming van de jaarprogrammering (prioritering, thema’s); communiceer over de resultaten systematisch met de 1^e lijns toezichthouder;
- Neem de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de mede-overheden nadrukkelijker als uitgangspunt van handelen; betrek de specifieke bestuurlijke omstandigheden bij de oordeelsvorming in concrete gevallen;
- Ga na of het toezichtsinstrumentarium kan worden uitgebreid met vormen van ‘participatieve observatie’ (stage-model);
- Stem de toonzetting van inspectie-rapporten (meer) af op verwachtbare in- en externe (media) effecten bij openbaarmaking;
- Maak waar nodig (meer) ruimte voor de rol van adviseur en bemiddelaar; baken daarin in termen van sturing de manoeuvreerruimte af tussen centrale leiding en decentrale leiding van de VI;
- Bevorder een systematische terugkoppeling van geconstateerde knelpunten in de uitvoering van beleid naar de centrale leiding van de VI en van daaruit naar de beleidssectoren;
- Deel handavingsinformatie waar mogelijk breed met handavingspartners;
- Stem waar nodig – met het oog op ‘dubbel rendement’ – de methoden en timing van handhaving vooraf af met partners in de handhaving;

C. Functiescheiding

De zelfevaluatie geeft aan dat in alle drie beschreven arrangementen de toezichthouder tot een objectieve, feitelijke vaststelling van de feiten kan komen en op basis daarvan kan beoordelen of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Men verwijst in dit verband naar het

“Organisatiebesluit IG-VROM”; er bestaat voor de minister geen formeel vastgelegde plicht tot openbaarmaking van een feitenonderzoek en een eventuele reactie daarop. De zelfevaluatie tekent daarbij aan dat VROM inzake openbaarmaking van haar onderzoeken gehouden is aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens waarin het recht op privacy is geregeld. Dit om te voorkomen dat er mogelijk schadeclaims komen vanuit een inrichting naar de minister van VROM.

De functiescheiding is op het hoogste niveau vormgegeven; de VI ressorteert direct onder de SG en heeft een gelijkwaardige positie naast de beleidssectoren. De functiescheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht is vormgegeven in zogenaamde ‘knip-documenten’; in deze documenten zijn de formele afspraken tussen VI en beleidsdirecties vastgelegd. De functiescheiding is een bewust besluit van de Bestuursraad uit mei 2001 en vastgelegd in het rapport “Positionering VROM-Inspectie”.

De VI beschikt volgens de zelfevaluatie over een geattribueerde taak.

Binnen de VI zelf is er geen organisatorische functiescheiding, behalve dat er een aparte directie is voor opsporing (VROM-IOD); wel zijn er binnen de VI bepaalde onderdelen die een specifiek deel van het werkveld van toezicht voor hun rekening nemen (KFD t.a.v. alle ‘nucleaire’ aspecten, de VI-regio Zuid West ten aanzien van de handhaving van bepaalde aspecten van de Kernenergiewet en de afdeling crisis management ten aanzien van de VROM-bijdrage aan de preparatie op en de organisatie van overheidsoptreden bij rampen en incidenten).

De Commissie constateert dat met de doorgevoerde functiescheiding(en) en positionering van de VI, volledig is voldaan aan de eisen in de kaderstellende visie op toezicht 2001. Het ontbreken van een formele plicht voor de minister tot openbaarmaking van Inspectie-rapporten lijkt een onafhankelijk optreden van de VI, niet in de weg te staan.

D. Relatie met andere toezichthouders

De zelfevaluatie geeft aan dat voor sommige ‘eerste lijns’ wetten meerdere toezichthouders zijn aangewezen – elke toezichthouder voor zijn eigen onderdeel -. De wetten, de bijbehorende andere toezichthouders alsmede de verhouding ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen VROM (VI) en de andere toezichthouders, worden in de zelfevaluatie expliciet genoemd. De belangrijkste andere toezichthouders zijn de Arbeidsinspectie, de Inspectie Gezondheidszorg, de Douane, de Voedsel en Waren Autoriteit, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Algemene Inspectie Dienst. In de meeste gevallen heeft elke toezichthouder gelijke verantwoordelijkheid voor het hem bij wet toegewezen deel van het toezicht. De zelfevaluatie noemt in dit verband alleen een eerstverantwoordelijkheid van VROM (ten opzichte van de IGZ) bij het toezicht op legionella-besmetting in het kader van de Waterleidingwet.

Omgekeerd zijn in bijzondere gevallen andere Inspecties aangewezen voor het toezicht op VROM-regelgeving (zowel 1^e als 2^e lijns taken). In de zelfevaluatie worden de betreffende wetten en toezichthouders genoemd.

Voor het toezicht op defensiezaken geldt mutatis mutandis het bovenstaande. De zelfevaluatie van dit arrangement benadrukt nog dat "(...) andere instanties hun eigen aanpak van defensiezaken hebben. Slechts bij uitzondering vindt een gezamenlijk optreden plaats. Er zijn over samenwerking met deze instanties geen afspraken gemaakt. (...)"

De overlap/aansluiting met andere toezichthouders is in de Nalevingsstrategie in kaart gebracht. Om aansluiting met elkaars werkveld te vinden en overlap te voorkomen, vindt er met een aantal toezichthouders structureel overleg plaats (Arbeidsinspectie, Inspectie Gezondheidszorg, Inspectie Verkeer en Waterstaat). Bij overlap wordt samengewerkt, vaak in de vorm van gezamenlijke inspecties.

Binnen het Programma Andere Overheid (PAO) worden op structurele wijze de mogelijkheden tot samenwerking met andere inspecties verkend en geïntensiveerd. De VI is ook trekker van enkele projecten op dit terrein.

In sommige gevallen is de daadwerkelijke samenwerking afgesproken: voor milieu bijvoorbeeld in het Algemeen Landelijk Overleg Milieuwethandhaving (ALOM) en het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuwethandhaving (BLOM). Andere voorbeelden van geformaliseerde samenwerking zijn handavingsafspraken met OM, Douane, KLPD; in andere gevallen berust de samenwerking op praktische werkafspraken.

In het arrangement defensiezaken bestaat een samenwerkingsovereenkomst tussen VROM, OM en Kmar uit 2002 en het - eerder beschreven – periodiek handavingsoverleg (KNOOP-overleg). Op het gebied van stralingszaken werkt de VI (KFD) samen met de Stralingsbeschermingsdienst van Defensie. De afdeling crisis-management heeft bij nucleaire zaken (bijv. havenbezoek van nucleair aangedreven (NAVO)-schepen), een coördinerende rol.

Door de systematische werkwijze bij het van binnen naar buiten spoor, zijn alle wettelijke taken ten aanzien van toezicht permanent in kaart. Daardoor zijn witte vlekken bekend. Nieuwe witte vlekken worden snel zichtbaar via de probleemgerichte aanpak in het van buiten naar binnen spoor.

Aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'relaties met andere toezichthouders':

D1 Samenwerking dient een hogere ambitie dan alleen vermindering van toezichtlasten

In het gesprek tussen ACT en de VI heeft de VI zich opgeworpen als pleitbezorger voor meer en specifiekere samenwerking tussen (rijks)toezichthouders. De VI gaf aan dat zij in de huidige situatie de verwachtbare vermindering van de toezichtlast, als een gerechtvaardigde impuls voor samenwerking beschouwt; de VI is daarnaast echter een groot voorstander van een verder reikende ambitie, namelijk een verwachtbare winst voor efficiëntie, effectiviteit en professionaliteit als basis voor

– in intensiteit oplopende – vormen van samenwerking; de VI spreekt zich uit voor de totstandkoming van een samenwerkingstoets waarmee nut, noodzaak en modaliteit van samenwerking kan worden gemeten (dit is bijvoorbeeld onderwerp van gesprek tussen de MT's van de VI en de AI);

Provincies en gemeenten onderstrepen het belang van een goede samenwerking met andere toezichthouders op dezelfde domeinen; men noemt als voorbeelden de rampenbestrijding (milieu-aspecten), het waterbeheer, het financieel toezicht e.d.; partijen zijn het erover eens dat de VI streeft naar een echt kwaliteitsprofiel en dat men daarmee goed op weg is; wel waarschuwen zij voor het gevaar dat er een nieuwe 'stammenstrijd' ontstaat maar dan tussen de VI en de provincies (rijksregisseur versus provinciale regisseur!)

De Commissie constateert bij de VI een attente en ambitieuze houding ten opzichte van samenwerking met andere toezichthouders; in diverse opzichten neemt zij rijksbreed initiatief en desgevraagd ook verantwoordelijkheid voor pilots en nieuw te ontwikkelen kaders. De Commissie kan slechts bepleiten dat de VI als een van de grootste rijks-toezichthouders vanuit deze positieve basishouding blijft bijdragen aan de verdere uitbouw en vormgeving van de samenwerking tussen (rijks)toezichthouders.

D2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders':

- Onderzoek in hoeverre er bij het toezicht op defensie-inrichtingen (toch) vormen van samenwerking mogelijk zijn met andere toezichthouders;
- VROM is een belangrijke (mede)speler/regisseur op een breed terrein van handhaving'; zij investeert daartoe aanzienlijk in allerlei vormen van 'handhavingsoverleg'; aanbevolen wordt de VI-rol en bijdragen in al deze relaties nog eens te bezien op kwaliteit en rendement;
- Geef uitwerking aan de ambitie om tot verderreikende samenwerking tussen (rijks)toezichthouders te komen; draag bij aan de totstandkoming van de genoemde 'samenwerkingstoets'.

E. Horizontalisering

De VI zegt in haar zelfevaluatie dat het - gelet op het grote aantal inrichtingen waarop de VI toezicht houdt (ca. 400.000) - het ondoenlijk is om een algemeen beeld te geven van de mate waarin door de objecten van toezicht gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoording.

In 1^e lijns verband komen diverse vormen van horizontale verantwoording voor, in een aantal gevallen als uitvloeisel van certificering en/of interne kwaliteitssystemen (websites, (milieu)jaarverslagen, klachtenprocedures).

In 2^e lijns verband zijn bijvoorbeeld provincies wettelijk verplicht jaarlijks een milieuarverslag te maken, veelal ook speciaal voor het publiek. Provincies en gemeenten hebben een volgens vaste afspraak vastgelegde klachtenprocedure.

Defensie kent rapportages aan de TK en klachtenprocedures. De VI controleert periodiek de kwaliteit van de klachtenbehandeling met betrekking tot luchtvaartgeluid. De andere klachtenprocedures van defensie worden ingezien als over het gebruik daarvan bij de Inspectie klachten binnenkomen.

De VI geeft aan dat zij als algemeen principe hanteert dat waar zij de beschikking heeft over horizontale publieke verantwoordingsgegevens, zij daar bij haar onderzoeken gebruik van maakt. Bedrijven die deze verantwoordingsmiddelen hebben en gebruiken, worden op een andere manier behandeld dan bedrijven die deze niet hebben.

Voorts meldt de zelfevaluatie dat een aantal objecten van toezicht, instrumenten van interne controle hanteren; de VI ziet er in dat geval ook op toe dat deze aan de daaraan te stellen eisen voldoen.

In 1^e lijns opzicht gaat het vooral om bedrijven die vallen onder de Kernenergiewet, waterleidingbedrijven en bedrijven die werken met genetisch gemodificeerde organismen. De VI maakt in haar toezichtrol gebruik van deze resultaten. De VI stimuleert bedrijven ook om met interne controlesystemen te werken.

Aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering':

E1 Publieke horizontale verantwoording versus verticaal toezicht

In het gesprek met de VI op 15 december 2004, heeft de VI ten aanzien van horizontalisering c.a. nog eens benadrukt dat zij vanuit het oogpunt van rijkstoezicht in beginsel positief tegenover de bevordering van vormen van horizontale, publieke verantwoording en zelfregulering staat; men juicht deze ontwikkeling toe als stimulans tot verbetering van de performance maar benadrukt daarbij dat er slim gebruik gemaakt moet worden van de aldus verkregen beelden en impressies en dat dit nooit het externe (verticale) toezicht kan vervangen; de VI meent dat er een goede balans gevonden zal moeten worden tussen de effecten van de 'eigen' en de 'vreemde ogen'; de VI verzet zich tegen de soms veronderstelde automatische koppeling tussen een toenemende horizontale verantwoording en zelfregulering (certificering, accreditatie, kwaliteitssystemen e.d.) en een conforme vermindering van het externe toezicht; men zal daarbij naar het oordeel van de VI zeer situationeel te werk moeten gaan en scherp moeten blijven op ongewenste effecten; er zijn helaas voorbeelden te over van gecertificeerde instellingen waar desondanks van alles mis gaat; de VI conformeert zich op dit punt zeer nadrukkelijk aan het vigerende kabinetsstandpunt t.a.c. certificering (" certificering bevorderen maar niet in plaats van toezicht!).

Voor het arrangement 'defensie-inrichtingen' wordt zelfregulering wel nadrukkelijk nagestreefd; deze vorm van toezicht stelt zeer speciale eisen aan (een kleine groep van) medewerkers; een gevorderde

– en overigens strikt te handhaven vorm van - zelfregulering kan daarin wel tijd- en capaciteitswinst opleveren;

De Commissie constateert ten aanzien van dit thema een zekere discrepantie tussen het beleden standpunt van de VI en de beleving van (een aantal) van de geraadpleegde onder toezicht gestelden; daar is in de gesprekken juist nogal eens aangegeven dat de VI zich zo weinig gelegen laat liggen aan bijvoorbeeld verantwoordingsinformatie uit bedrijfseigen kwaliteitszorgsystemen en rapporten van andere toezichthouders (certificeerders); in datzelfde kader hoort de opmerking dat de bedrijven en inrichtingen meer zouden willen worden aangesproken volgens de positie die de bedrijven c.a. innemen in bijvoorbeeld het INK-ontwikkelingstraject; de Commissie beveelt de VI aan op dit onderdeel haar standpunt en benaderingswijze helder(er) en duidelijk(er) over het voetlicht te brengen.

E2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering':

- Bevorder de totstandkoming en uitbouw van vormen van horizontale, publieke verantwoording en interne controle en betrek de daarmee te genereren informatie bij de bepaling van de aard en omvang van het eigen toezicht;
- Bevorder de totstandkoming en uitbouw van bedrijfsspecifieke en sectorale kwaliteitszorgsystemen en betrek de daardoor gegenereerde informatie bij de bepaling van de aard en omvang van het eigen toezicht.

Bijlagen

Bijlage 1 : Overzicht van aangemelde arrangementen voor de eerste en tweede tranche

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II, zoals gewijzigd voor de tweede tranche

Bijlage 3 : Lijst van noties en aanbevelingen uit de veldraadpleging

Bijlage 1 : Lijst van aangemelde toezichtarrangementen eerste tranche¹ en tweede tranche:**Zelfevaluaties 1^e tranche:**

#	<i>Voorgedragen zelfevaluatie:</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Voedsel en Waren Autoriteit (Keuringsdienst van Waren)	VWS, LNV
2.	Inspectie van het Onderwijs	OC&W
3.	Rijks Archief Inspectie	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie	OC&W
6.	Arbeidsinspectie	SZW
7.	Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Rail	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV

Zelfevaluaties 2^e tranche²:

#	<i>Te evalueren toezichtarrangementen:</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)	BZK
2.	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	BUZA
3.	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	LNV
4.	Taxivervoer	V&W
5.	Toezicht op ZBO's VWS	VWS
6.	VROM Inspectie	VROM
7.	College Bescherming Persoonsgegevens	JUS
8.	Toezicht op Kamers van Koophandel	EZ
9.	Agentschap Telecom	EZ
10.	Toezicht door IWI	SZW
11.	Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)	VWS
12.	De Nederlandse Bank	FIN

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5 (*Kaderstellende visie op toezicht*)

² Tweede Kamer, vergaderjaar 200

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II (Staatscourant, 12 november 2004)

DE MINISTER VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

1. De commissie heeft tot taak:
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen in de tweede tranche en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de bewindspersoon van het ministerie dat het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 juli 2005.

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit
 - Mevrouw drs. M Sint, voorzitter;
 - De heer mr. A.F. Gaastra;
 - De heer drs. R.D. van den Berg;
 - De heer drs. J.J. Geluk
 - De heer C.G.H.M. Dijkmans;
 - De heer drs. G.C. Lodder.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
4. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.
5. De commissie kan haar eigen werkwijze en samenstelling en dat van het secretariaat regelen.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 augustus 2005.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 2 juli 2004

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

T.C. De Graaf

Toelichting algemeen

Op 20 juni 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) *de kaderstellende visie op toezicht* (TK 2000-2001, 27831, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden. Met *de kaderstellende visie op toezicht* stelt het kabinet eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Met deze kaderstellende visie op toezicht stelt het kabinet eisen met betrekking tot de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts (*Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Eindadvies ACT, 2000), start het kabinet een nieuw traject waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren. De minister van BZK heeft vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur het voortouw op dit dossier. Het is van belang dat het evaluatietraject nauw aansluit op de reeds bestaande activiteiten van de ministeries.

Het doel van de evaluatie is te bezien in hoeverre de principes van de kaderstellende visie op toezicht rijksbreed zijn ingevoerd. De evaluatie heeft nadrukkelijk niet de bedoeling de diversiteit van toezichthouders noch de eigen aanpak van de betrokken ministeries aan te tasten. Het kabinet wil niet blind zijn voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het toezicht. Daarom zal de kabinetsvisie en de toepassing van de checklist toezicht opnieuw onderzocht worden. Het kabinet zal medio 2005 een evaluatie gereed hebben van de kabinetsvisie en de checklist toezicht en de mate waarin de toezichthouders op rijksniveau aan de vernieuwde checklist voldoen.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries de komende periode zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en kaderstellende visie op toezicht. De voltooide zelfevaluaties worden vervolgens ter toetsing voorgelegd aan een interdepartementale, intercollegiale toetsingscommissie, de Ambtelijke Commissie Toezicht II (hierna te noemen: de commissie). De commissie, van hoog ambtelijk niveau, beoordeelt de zelfevaluaties aan de hand van de kaderstellende visie en gaat daarbij in gesprek met de samenstellers van de zelfevaluaties.

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen dienen te worden uitgevoerd op basis van de vernieuwde checklist toezicht. Daartoe is de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (november 1998) uitgebreid met de in *de kaderstellende visie op toezicht* genoemde kritieke aspecten van toezicht en is deze voorzien van richtinggevende uitspraken. De bruikbaarheid van de vernieuwde checklist toezicht moet zich in de praktijk bewijzen. Hierbij dient in acht te worden genomen dat de checklist een leidraad is en geen blauwdruk.

De verantwoordelijkheid voor de keuze van de te evalueren toezichtarrangementen en de planning van de zelfevaluaties ligt bij de ministeries van de toezichtarrangementen, met inachtneming van het feit dat het kabinet uiterlijk 31 juli 2005 geïnformeerd wenst te zijn.

De betrokken ministers zenden de uitkomsten van de toetsing van de zelfevaluaties en het advies van de commissie naar de Tweede Kamer en geven daarbij aan, welke consequenties zij daaraan verbinden.

De Tweede Kamer wordt jaarlijks rond de begroting door BZK ingelicht over de voortgang van de ontwikkelingen inzake het toezicht in het algemeen en de voortgang van de zelfevaluatie in het bijzonder.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Borghouts. Deze commissie had als taak de toetsing van departementale evaluaties van toezichtarrangementen. De commissie beveelt in haar eindadvies *Vertrouwen in Onafhankelijkheid* (Eindadvies ACT, 2000) aan om het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing over twee jaar te herhalen. Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) ingesteld.

Aangezien meer dan de helft van de leden (lees: alle) ambtenaar is bij een ministerie, moet de commissie worden geduid als een interdepartementale commissie zoals bedoeld in de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies (Besluit van de Minister-president van 11 maart 1987, Stcrt. 67). Om dezelfde redenen is de commissie geen adviescollege, bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies, met dien verstande dat niet is voorzien in een evaluatiebepaling. De reden hiervoor is dat de commissie slechts voor een afgebakende periode werkzaam zal zijn. Wel van belang is dat de commissie enige verantwoording aflegt over haar werkzaamheden en de vervulling van de taakopdracht. De commissie zou hieraan enkele passages kunnen wijden in de aanbiedingsbrief bij de eindrapportage.

Artikel 2

Lid 1

De commissie toetst in beginsel alleen de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunten twee uit *de kaderstellende visie op toezicht* (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). Dit is de tweede tranche van zelfevaluaties van toezichtarrangementen die aan de toetsingscommissie worden voorgelegd. In de zelfevaluaties brengen de ministeries in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht. De toetsing door de commissie kent tenminste de volgende vier fasen:

1. Kritisch analyseren van de zelfevaluaties

Het secretariaat en de leden van de toetsingscommissie voor de 2^e tranche nemen de aangeleverde zelfevaluaties kritisch door aan de hand van de principes uit de kaderstellende visie. Het secretariaat stelt per zelfevaluatie een notitie op, waarin wordt aangegeven welke punten van de zelfevaluatie extra aandacht vragen in een vraaggesprek.

2. Confrontatie c.q. discussie tussen de commissie en de samenstellers van de zelfevaluaties en/of medewerkers van het departement

Op basis van de notities, waarin per zelfevaluatie wordt aangegeven welke punten extra aandacht vragen, wordt per zelfevaluatie een afzonderlijke gedachtewisseling gepland met de samenstellers van de zelfevaluatie en/of de medewerkers van het departement. De meerwaarde van een dergelijke visitatie is gelegen in de op deze wijze ontstane mogelijkheid van doorvragen, onder het credo "vreemde ogen dwingen". Een belangrijk leereffect is gelegen in de kritische uitwisseling van opvattingen en standpunten. De gedachtewisseling wordt gevoerd door een of twee leden van de toetsingscommissie, vergezeld door een lid van het secretariaat, waarbij geen sprake mag zijn van belangenverstremming.

3. Vergelijking en onderlinge afstemming van de bevindingen

In een afsluitende bijeenkomst worden de door het secretariaat opgestelde notities en gespreksverslagen onder leiding van de voorzitter naast elkaar gelegd. Er wordt een vergelijking gemaakt waarbij de documenten aan een dwarsdoorsnede worden onderworpen en de opmerkingen ten aanzien van vergelijkbare pijnpunten op elkaar worden gestemd. Op hoofdlijnen worden de adviezen aan de eerstverantwoordelijke minister opgesteld.

4. Het opstellen van een advies aan de eerstverantwoordelijke minister

Op basis van de notities uit fase 1, de gesprekken uit fase 2 en de onderlinge afstemming uit fase 3 formuleert het secretariaat per toezichtarrangement een definitief advies aan de eerstverantwoordelijke minister. In het advies wordt verwoord in hoeverre het betreffende toezichtarrangement voldoet aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. De commissie heeft daarbij de mogelijkheid om te adviseren over eventueel

gewenste aanpassingen aan het toezichtarrangement. Deze adviezen worden door de voorzitter bekrachtigd.

Lid 2

De intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties resulteert per toezichtarrangement in een advies van de commissie aan de verantwoordelijke ministers met het verzoek de uitkomsten van de zelfevaluaties samen met het advies van de ACT II naar de Tweede Kamer te zenden en aan te geven, welke consequenties zij daaraan verbinden.

De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Kamer bekend maken.

Lid 3

Het werk van de commissie is een van de bouwstenen om te komen tot een nieuwe kaderstellende visie op toezicht. Deze moet medio 2005 gereed zijn. In een eindrapportage zal de commissie in de eerste maanden van 2005 verslag doen. De commissie rondt haar werkzaamheden in verband met het evaluatietraject tweede tranche voor 31 juli 2005 definitief af.

Artikel 3

Lid 1

De samenstelling van de toetsingscommissie staat garant voor een onafhankelijke, deskundige, intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties.

- onafhankelijk: de toetsing vindt plaats door personen afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement waar de zelfevaluatie betrekking op heeft.
- deskundig: de toetsingscommissie heeft een interdepartementale samenstelling van personen van hoog ambtelijk niveau met kennis van en affiniteit met het toezichtveld. Met het oog op interdisciplinariteit van de toetsing zijn gemengde competenties (financieel, juridisch en bestuurlijk) wenselijk.
- intercollegiaal: de toetsing vindt plaats door collega's van andere ministeries waardoor de leerervaringen in dit evaluatietraject door de medewerkers van de ministeries zelf worden opgedaan. De betrokken ministeries dragen zelf personen voor de vorming van de toetsingscommissie.

Voor de tweede tranche geldt een gewijzigde samenstelling van de commissie, teneinde aan bovenstaande uitgangspunt te voldoen.

Lid 2

Het secretariaat van de commissie bestaat uit ten minste twee medewerkers. Eén medewerker is afkomstig van het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en één uit het toezichtveld.

De onafhankelijkheid van het secretariaat wordt gewaarborgd doordat de toetsing alleen ondersteund wordt door personen van het secretariaat afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement dat getoetst wordt.

Lid 3

Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. Het postadres van het secretariaat van de commissie ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lid 4

Ten behoeve van de beleidsvorming ten aanzien van toezicht berust het archief van de commissie bij en wordt het na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.

Artikel 4

Lid 1

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Lid 2

Het besluit vervalt op 1 augustus 2005.

Artikel 5

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).

Bijlage 3 : Observaties en aanbevelingen van de toezichtgenieters voor de VROM-Inspectie

Vanuit de raadpleging van bedrijven (1^e lijns toezicht):

1. De bedrijven pleiten ervoor dat inspecties zo veel mogelijk (ruim van te voren) worden aangekondigd;
2. De bedrijven hebben in het kader van de (verplichte) melding van incidenten, behoefte aan meer eenduidigheid ten aanzien van het criterium 'ongewoon voorval' en de te hanteren meldingstermijnen;
3. De bedrijven vinden dat de handhavende instanties zouden moeten reageren op incidentmeldingen op een wijze die een actieve meldingsbereidheid bevordert;
4. Bedrijven die over een eigen kwaliteitszorgsysteem beschikken, willen door de handhavende instanties (meer) worden aangesproken op een manier die past bij de (ontwikkelings)positie van het bedrijf in dat systeem;
5. De Inspectie zou beschikbare verantwoordingsinformatie (daaronder mede begrepen rapporten van certificerende en accrediterende instanties) meer moeten betrekken bij haar gegevensverzameling en oordeelsvorming;
6. De Inspectie zou zich meer moeten oriënteren op de manier waarop bedrijven inhoud geven aan hun zelfregulerend vermogen en de uitbouw daarvan actief moeten bevorderen (verantwoord maatschappelijk ondernemerschap, corporate social responsibility);
7. De bedrijven pleiten voor meer transparantie en communicatie ten aanzien van het toezichtbeleid; men wil vooraf weten op grond van welke beoordelingskaders de Inspectie werkt en welke sancties zijn verbonden aan welke afwijkingen;
8. De bedrijven pleiten ervoor dat het 'technische' toezichtbeleid (normen, standaarden, toleranties e.d.) tot stand komt in overleg met de betrokken bedrijfssectoren.
9. De bedrijven pleiten voor een inspectiehouding die (meer) uitgaat van het achterliggende belang en doel van de regel dan van de letterlijke tekst van de regel zelf; de Inspectie zou haar oordeel meer moeten baseren op de mate waarin geconstateerde afwijkingen voldoen aan dat belang en doel dan op de mate van strikte naleving;

10. De bedrijven pleiten voor een inspectiehouding die meer rekening houdt met de historische context van het bedrijf en de omgevings specifieke omstandigheden; men zou meer op 'kwaliteitsontwikkeling' moeten sturen dan op 'naleving sec';
11. De Inspectie zou in voorkomend geval de bedrijven moeten adviseren bij de interpretatie van de VROM-regels en bij de vertaling van VROM-beleid naar bedrijfsbeleid;
12. De Inspectie moet de verbindende schakel zijn tussen uitvoeringspraktijk en het VROM-beleid; als de Inspectie constateert dat onderdelen van het VROM-beleid niet of moeilijk uitvoerbaar zijn, dan dient zij dat zodanig actief en 'dwingend' terug te koppelen naar het beleid dat de regels snel en adequaat worden aangepast;
13. De Inspectie moet ervoor zorgen - of voor zover het gaat om andere (gerelateerde) instanties bevorderen -, dat doorlooptijden kort zijn (vergunningaanvragen, rapportages naar aanleiding van inspecties, beoordeling van voorgenomen bedrijfsbeleid e.d.);
14. Ondanks de vrijwel permanente politieke en maatschappelijke druk om misstanden in het openbaar aan de kaak te stellen, moet de Inspectie in de toonzetting van haar rapportages rekening houden met de mogelijkheid dat haar oordeel publiek wordt en wat daarvan – wellicht onbedoeld - de effecten (kunnen) zijn voor de geïnspecteerde(n);
15. De bedrijven vragen blijvende aandacht voor (reductie van) regel- en lastendruk.

Vanuit de raapleging van mede-overheden (2^e lijns toezicht):

1. De mede-overheden pleiten ervoor dat er nog eens kritisch naar de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen rijk en mede-overheden op het terrein van het VROM-beleid wordt gekeken; is de bestaande aanwijzing van de minister als bevoegd gezag – ook vanuit het oogpunt van toezicht - wel in alle gevallen de meest voor de hand liggende?
2. De Inspectie moet actiever communiceren met de mede-overheden over de uitkomsten van haar 1^e lijns toezicht; de Inspectie moet zich daarbij meer bewust zijn van het feit dat ook zij opereert in een keten en partner is in een gezamenlijke inspanning om naleving te bevorderen;
3. De Inspectie moet ervoor zorgen dat partijen zich houden aan de bestaande plicht ongewone voorvallen te melden; de Inspectie moet daarover in voorkomend geval structureel terugkoppelen;

4. De jaar- en meerjarenprogrammering van de Inspectie moet tot stand komen in overleg met de (andere) 1^e lijns toezichthouders;
5. De Inspectie moet zich op het brede terrein van de handhaving van de VROM-regelgeving nadrukkelijker profileren als richtinggever, aanjager en regisseur (thema's, normstelling, sancties e.d.);
6. De Inspectie moet de mede-overheden in hun rol als 1^e lijns toezichthouder meer ruimte geven om – gegeven de specifieke bestuurlijke context – eigen afwegingen te maken; de Inspectie moet vervolgens het bestuurlijk handelen in concrete situaties op zijn eigen merites beoordelen op grond van vooraf gecommuniceerde beoordelingscriteria;
7. De Inspectie zou haar methoden van onderzoek moeten uitbreiden met een vorm van participatieve observatie (stage-model); dit instrument zou kunnen worden ingezet in situaties waarin een diepere en langduriger inkijk voor de oordeelsvorming gewenst is;
8. De Inspectie moet in haar rapportages qua formulering en toonzetting meer rekening houden met het feit dat de rapportage voor een breed publiek toegankelijk kan zijn/komen en met de impact die het rapport heeft of kan hebben op de organisatie waarover wordt gerapporteerd; vooral bij rapportages met een kritische toon is dit extra van belang.
9. Als de Inspectie als 2^e lijns toezichthouder zogenaamde 'reality checks' in het veld uitvoert, moet zij zich beperken tot waarnemen; over haar waarnemingen rapporteert zij aan de 1^e lijns toezichthouder; zij maakt tijdens deze checks geen afspraken met de onder toezicht gestelde(n);
10. De Inspectie zou haar rol als adviseur/bemiddelaar verder moeten uitkristalliseren; zij ondersteunt actief de onder toezicht gestelden bij de vertaling en toepassing van het VROM-beleid; zij markeert daarbij duidelijk wanneer zij optreedt als adviseur en wanneer als handhaver;
11. De mede-overheden pleiten ondanks het bestaan van één geïntegreerde VROM-Inspectie voor een zekere vrije ruimte voor de decentrale directies waar het gaat om de toepassing van toezichtbeleid door het decentraal bestuur in concrete gevallen;
12. De mede-overheden pleiten voor een zodanige actieve en 'dwingende' terugkoppeling vanuit de toezichtspraktijk naar het beleid dat de cirkel beleid – uitvoering en toezicht daadwerkelijk gesloten wordt.

Vanuit de raadpleging van de defensie-inrichtingen:

1. De Inspectie zou elk onderzoek standaard moeten laten volgen door een rapportage aan de geïnspecteerde, ook als er geen gebreken zijn geconstateerd;
2. De schriftelijke rapportage zou meer in overeenstemming moeten zijn met de mondelinge debriefing die onmiddellijk na een inspectie plaatsvindt;
3. Kondig inspecties zo veel mogelijk van te voren aan;
4. De Inspectie zou meer gebruik moeten maken van (verantwoordings)informatie uit de kwaliteitszorgsystemen van de inrichtingen, daaronder begrepen informatie van certificerende instanties;
5. Maak inspecteurs beter vertrouwd met de werking van het INK-managementmodel zodat zij met meer gevoel voor de ontwikkelingspositie en het ontwikkelingstraject van de betrokken inrichting hun oordeel kunnen vormen;
6. Geef de inspecteurs een zodanige 'inspectievrijheid' dat zij ook kunnen adviseren omtrent de vertaling en toepassing van VROM-beleid; de adviezen zouden gericht moeten zijn op concrete – situationeel bepaalde - oplossingsrichtingen en kwaliteitsbevordering, meer dan op 'naleving sec'.
7. De Inspectie zou actief moeten bemiddelen tussen vergunningverlening en handhaving en tijdens de looptijd van de vergunningaanvraag in haar wijze van toezicht rekening moeten houden met het feit dat er voor 'geconstateerde gebreken' een aanvraag in behandeling is;
8. De Inspectie zou beter moeten samenwerken met andere toezichthouders; de toezichthouders zouden hun handavingsinspanningen zo veel mogelijk moeten bundelen of op zijn minst goed op elkaar moeten afstemmen; Voorbeeld: samenwerking tussen de Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen en haar civiele partners.