

Vergaderjaar 2004–2005

27 831

Kaderstellende visie op toezicht

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2005

Hierbij bied ik u het rapport van bevindingen aan van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II) over de zelfevaluatie van de toezichtarrangementen van de VROM-Inspectie¹. De ACT-II heeft deze zelfevaluatie beoordeeld als uitvloeisel van één van de actiepunten uit de Kaderstellende visie op toezicht.

In deze brief schets ik de context van de rapportage en de bevindingen, en geef ik mijn reactie hierop.

Samenvattend concludeer ik dat het algemene oordeel van de ACT-II over de zelfevaluatie van de VROM-Inspectie en daarmee over de toezichtarrangementen positief is. De Commissie neemt met instemming kennis van de oriëntatie op herijking en professionalisering en geeft aan dat de VROM-Inspectie in haar rol- en taakopvatting uitgaat van een ruime opvatting van haar verantwoordelijkheid. De Commissie merkt op dat de VROM-Inspectie zich afficheert als een toezichthouder die zich bewust is van de door haar te leveren bijdrage aan beleidsrealisatie, maatschappelijke ordening en probleemoplossing, die haar inspanningen baseert 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 en ruimtelijke ordening en milieubeheer....». Ik constateer dat er nog wel puntjes op de i kunnen worden gezet. Daartoe heeft ACT-II een aantal aandachtspunten/aanbevelingen geformuleerd, die deels de VROM-Inspectie zelf aangaan, maar ook deels de beleidsdirecties of de VROM-organisatie als geheel.

ACT-II vraagt daarbij met name aandacht voor het sluiten van de beleidscirkel, een beter gefundeerde inzet van de handhavingsinstrumenten, een meer dan alleen op vermindering van de toezichtlast gerichte samenwer-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

king met andere toezichthouders en «het respect onder voorwaarden» voor de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelden.

Context

Naar aanleiding van de actiepunten in de eerste Kaderstellende visie op toezicht (2001) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (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 zelf-evaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de «checklist toezicht» (juni 2002) een zelf-evaluatie, 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. De Commissie stond onder leiding van de secretaris-generaal van VROM en heeft op 31 mei jl. haar eindrapport aangeboden aan de Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Dit eindrapport levert input voor de Tweede Kaderstellende visie op toezicht, die onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK wordt opgesteld. Bij brief van 28 juni 2005 (27 831, nr. 12) heeft de Minister van BZK het rapport ter kennisneming aan de Tweede Kamer aangeboden. De Commissie gaat ervan uit dat de Minister van VROM de resultaten van de separate toetsing (van de zelfevaluatie van de VROM-Inspectie) aan de Kamer bekend maakt. Met deze brief voldoe ik hieraan.

De ACT-II heeft drie zelfevaluaties van de VROM-Inspectie getoetst. Deze betroffen de handavingsarrangementen voor het *eerstelijns*toezicht, voor het *tweedelijns*toezicht en voor *defensiezaken*. Met deze drie arrangementen is het overgrote deel van het (externe) VROM-toezicht afgedekt. Het rapport is opgesteld aan de hand van een analyse- en beoordelingsprofiel, waarbij de volgende aspecten centraal staan:

- aansturingsrelaties;
- handavingsstrategie;
- functiescheiding;
- relatie met andere toezichthouders;
- horizontalisering.

Naast een analyse van de zelfevaluaties heeft de ACT-II ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement, en met onder toezicht gestelden («reality check»).

Bevindingen ACT-II en reactie VROM

De beoordeling door de ACT-II is gedaan vanuit de vijf genoemde kernthema's. Per thema worden de aandachtspunten van de ACT-II aangegeven. De daaruit volgende aanbevelingen zijn – ten behoeve van de leesbaarheid van de brief – niet integraal overgenomen, maar op de naar mijn mening belangrijkste aspecten ga ik in.

1. Aansturingsrelaties

Binnen dit thema vraagt de ACT-II aandacht voor één centraal onderwerp: de relatie tussen beleid en toezicht.

Naast vele positieve zaken die worden gesignaleerd, vraagt de Commissie (p13/14) bijzondere aandacht voor twee aspecten:

- het punt van de regeldrukte: de Commissie ondersteunt het pleidooi om bij de (her)inrichting van het toezichtproces, vooral en met name de winst te zoeken in reductie, versobering en vereenvoudiging van bestaande regelgeving en terughoudendheid ten aanzien van nieuwe regelgeving.
- de noodzakelijke sluiting van de cirkel beleid-uitvoering en toezicht: de Commissie constateert wel de goede wil en de goede aanzetten tot verbetering, maar ziet dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie. Ook bij de raadpleging in het veld zijn met name op dit punt kanttekeningen geplaatst.

Reactie:

Kern van de aandachtspunten is de regeldrukte en het sluiten van de beleidscirkel. Ik constateer dat op dit punt al flinke stappen zijn gezet. Met het project Modernisering regelgeving wordt gehakt in het woud van de regelgeving en wordt het dorre en overbodige hout gekapt, zodat de essentialia overblijven. Daarnaast wordt op bepaalde beleidsterreinen meer verantwoordelijkheid gelegd bij de andere overheden (ruimte bijvoorbeeld), waardoor ook minder regeldruk vanuit het Rijk ontstaat. Bij nieuwe regelgeving is de afspraak dat een toets wordt uitgevoerd op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Het is de verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties om dit consequent te doen, waarbij de VROM-Inspectie haar kennis en ervaring ter beschikking stelt; in sommige gevallen zal de VROM-Inspectie zelf een dergelijke toets uitvoeren, die dan de status heeft van niet-vrijblijvend advies. In mijn politieke weging hecht ik veel waarde aan dit advies.

Om te zorgen voor een betere sluiting van de cirkel beleid-uitvoering en toezicht wordt ingezet op een versterking van de feedbackfunctie. In het interne proces verloopt de feedback naar beleid via vaste accounts en via reguliere overleggen tussen de inspecteur-generaal (ig) en de directieuren-generaal. Daarnaast worden de beleidsdirecties altijd gehoord voordat rapporten openbaar worden gemaakt. De voortgang van aanbevelingen uit rapporten wordt door de VROM-Inspectie in een database gezet en actief gemonitord; de stand van zaken komt dan in de account-overleggen aan de orde. In het externe proces worden relevante signalen, zowel die uit rapportages als uit bemerkingen in het veld, door de VROM-Inspectie gerapporteerd, niet alleen aan de beleidsdirecties, maar ook aan de bewindslieden. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de wens van de ACT-II om te komen tot een betere sluiting van de beleidscirkel, overigens zonder daarbij te tornen aan de onafhankelijke oordeelsvorming door de VROM-Inspectie.

Op grond van het bovenstaande acht ik op dit punt geen aanvullend instrumentarium noodzakelijk om aan de aanbevelingen van de Commissie te voldoen. Ik zal erop toezien dat er voldoende aandacht blijft voor de voortgang van het proces en voor een borging van de activiteiten.

2. Handhavingsstrategie

Naast tot tevredenheid stemmende ontwikkelingen en de constatering bij onder toezicht gestelden dat sinds de vorming van de VROM-Inspectie een enorme kwaliteitsslag is gemaakt, zijn er ook hierbij zaken die volgens de ACT-II (ook na raadpleging van «het veld») verbetering behoeven (p. 17 e.v.).

Daarnaast vraagt de Commissie – in het kader van de discussie rond het interbestuurlijk toezicht – aandacht voor de te verwachten resultaten van het onderzoek door de Bestuurlijke Werkgroep Alders en beveelt aan alsdan de posities van het eerste- en tweedelijns-toezicht zorgvuldig tegen het licht te houden.

Ten slotte vraagt de Commissie zich af hoe de thans voorliggende initiatieven van VROM om te komen tot extra wettelijke tweedelijns-

bevoegdheden voor alle VROM-domeinen zich verhouden tot de uitgangspunten van heldere en eenduidige politiek/bestuurlijke congruentie ten aanzien van de aanspreekbaarheid voor beleid en toezicht, een zoveel mogelijk complementaire rol voor het rijkstoezicht en een helder en ondubbelzinnig primaat bij het eerstelijnstoezicht.

Reactie:

Op de resultaten van de Bestuurlijke Werkgroep Alders zal ik niet ingaan, omdat die werkgroep nog niet heeft gerapporteerd en het de bedoeling is dat over deze rapportage een regeringsstandpunt zal worden geformuleerd. Wel wil ik aangeven dat ik de toezichtlast zo veel mogelijk wil beperken. Mijn beleid is er daarbij op gericht om de verantwoordelijkheden zo veel mogelijk te leggen bij burgers en bedrijven zelf. Dit laat onverlet dat vanuit mijn ministeriële verantwoordelijkheid de VROM-Inspectie de taak heeft erop toe te zien en ervoor te zorgen dat bedrijven, overheden en burgers zich wel aan de VROM-regels houden. Leidraad daarbij is de toezichtlast zo veel mogelijk te beperken en selectief te zijn in het toezicht. Het toezicht gebeurt meer en meer ook via andere instrumenten dan controle en handhaving. Zo schenkt de VROM-Inspectie systematischer aandacht aan de oorzaken van niet-naleving (via de zogenaamde Tafel van 11-systematiek) en zal als uitkomst van de analyse daarvan, gericht (effectiever, efficiënter) haar aanpak kiezen om de naleving te verbeteren. Bijvoorbeeld door het geven van informatie en uitleg over ingewikkelde regels. Deze aanpak zal doorgaans ook samen met de direct betrokkenen worden opgezet, zoals andere overheden en brancheorganisaties. Dit doet daarbij dus ook een sterk appèl op hun eigen verantwoordelijkheid om de regels beter na te leven. Concreet zal de VROM-Inspectie bijvoorbeeld de komende jaren voor een aantal branches van bedrijven waar relevante naleeftekorten zijn een dergelijke aanpak vormgeven. Deze werkwijze om de naleving te verhogen, compliance assistance, wordt door de VROM-Inspectie nu meer projectmatig en meer structureel opgepakt.

Zoals aangegeven is mijn lijn om de toezichtlast zo veel mogelijk te beperken. Om dit vorm te geven en ook om de beschikbare formatie goed in te kunnen zetten is voor de prioritering van de activiteiten van de VROM-Inspectie de VROM-brede nalevingsstrategie ontwikkeld; hierin is ingebouwd een risicoanalyse waaruit de inspectieprioriteiten voortkomen. Om de handhavingsactiviteiten meer transparant te maken werkt de VROM-Inspectie daarbij aan VROM-Inspectieprocedures (VIP's). Deze worden per regeling (b.v. EVOA) opgezet en geven aan hoe de VROM-Inspectie handhaaft op overtreding van zgn. kernbepalingen. Deze kernbepalingen worden in samenspraak met betrokken partijen, waaronder het OM, opgesteld en maken onderdeel uit van de Landelijke Sanctiestrategie, zoals die is ontwikkeld in het ALOM/BLOM (Ambtelijk resp. Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving) en waaraan niet alleen de VROM-Inspectie maar ook de andere handhavingspartners zich gecommitteerd hebben. Deze werkwijze is enkele jaren geleden ingezet en wordt door mij ondersteund, omdat dit leidt tot eenduidig optreden van alle bij de handhaving (van de EVOA en andere regelingen) betrokken partijen.

Ik constateer dat door de VROM-Inspectie op een aantal manieren wordt gewerkt aan verdere professionalisering van en aan een constructieve verhouding met de toezichthouder. De VROM-brede gemeenteonderzoeken zijn aangepast. Deze worden selectiever uitgevoerd op de uitvoerings- en handhavingsaspecten, waarbij meer aandacht wordt gegeven aan de zaken die goed gaan en ondersteuning wordt gegeven bij de zaken die nog kunnen worden verbeterd. Resultaten van «reality checks» vanuit het tweedelijnstoezicht worden zo veel mogelijk uitgevoerd samen met de eerstelijnstoezichthouder en worden altijd teruggekoppeld naar en geverifieerd bij de eerstelijns toezichthouder.

Bij het toezicht gaat de VROM-Inspectie uit van eigen verantwoordelijkheid van andere overheden voor adequaat handhaven. Bij gebleken knelpunten wordt in eerste instantie dan ook de toezichthouder aangesproken. Echter voor het goed kunnen invullen van bevoegdheden moet ook instrumentarium beschikbaar zijn (stok achter de deur). Met het wetsvoorstel Handhavingsstructuur (Kamerstukken II/1 29 285) – dat op 5 juli 2005 door de Eerste Kamer is aangenomen – wordt het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer uitgebreid met een aantal (centralere) sturingsmogelijkheden. Het gaat daarbij om aanwijzingsbevoegdheden voor de provincie jegens de gemeenten of de waterschappen, gericht op het waarborgen van een adequaat handhavingproces bij die gemeenten of waterschappen, om aanwijzingsbevoegdheden voor de Minister van VROM jegens de provincies en om een bevoegdheid voor de Minister van VROM om daadwerkelijk handhavend optreden te vorderen van een daarin nalatige gemeente of provincie. De wet strekt ertoe de complementaire rol voor het rijkstoezicht krachtig en effectief in te kunnen zetten. Bij de totstandkoming van de jaarprogrammering vindt afstemming plaats met andere rijksinspecties, maar ook met de andere handhavingpartners (waaronder ook de strafrechtelijke) en wordt de samenwerking gezocht. In het ALOM vindt afstemming over prioriteiten plaats (voorbeeld: ketenhandhaving). Met het OM worden handhavingsarrangementen afgesloten. Ik vind het van belang dat de VROM-Inspectie op een dergelijke manier opereert en samenwerkt, omdat deze werkwijze zich meer richt op het gewenste resultaat en op de ondertoezichtgestelde en steeds minder op het werken vanuit het eigen domein.

Samenvattend constateer ik op dit punt bij de VROM-Inspectie voldoende aandacht voor de signalen die vanuit de politiek en de maatschappij komen om het toezicht anders vorm te geven en de bereidheid en de inzet om hier ook daadwerkelijk aan te werken.

3. Functiescheiding

De Commissie ACT-II constateert dat de functiescheiding binnen VROM (op het hoogste niveau vormgegeven) volledig voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de Kaderstellende visie op toezicht 2001. Het ontbreken van een formele plicht voor de minister tot openbaarmaking van inspectierapporten lijkt een onafhankelijk optreden van de VROM-Inspectie niet in de weg te staan.

Reactie:

Een nadere reactie op grond van de conclusie van de Commissie ACT-II acht ik op dit punt niet nodig.

4. Relatie met andere toezichthouders

De Commissie ACT-II constateert dat de VROM-Inspectie op vele terreinen de samenwerking zoekt en vindt. Door de systematische werkwijze bij het «van binnen naar buiten»-spoor (het volgens de methodiek uit de nalevingsstrategie prioriteren van het toezicht op de VROM-wet- en regelgeving) zijn alle wettelijke taken ten aanzien van toezicht permanent in kaart. Daardoor zijn de witte vlekken bekend. Nieuwe witte vlekken worden snel zichtbaar via het «van buiten naar binnen»-spoor, waarbij signalen, meldingen van burgers, bedrijven en andere overheden en de eigen bevindingen leiden tot een probleemgerichte aanpak hiervan.

Als aanvullende aandachtspunt (p. 31) geeft ACT-II:

- Samenwerking dient een hogere ambitie dan alleen vermindering van toezichtlasten.

Reactie:

De VROM-Inspectie investeert veel in de relatie met andere (rijks)toezichthouders. De VROM-Inspectie was één van de trekkers bij het totstandkomen van het IG-beraad en heeft het PAO-traject «samenwerking rijksinspecties» getrokken, waarbij overigens in een aantal gevallen ook de andere overheden (provincie, waterschap) meewerkten. Inmiddels is besloten een vervolg hierop in gang te zetten met ondersteuning door BZK. De VROM-Inspectie levert hiervoor capaciteit; VROM trekt dit traject. Dat geeft mijns inziens het belang aan dat de VROM-Inspectie hecht aan het totstandbrengen van betere samenwerking in de handhaving. Daarnaast wordt met de belangrijkste rijkspartners regelmatig overlegd op igen/of directeureniveau met als belangrijk agendapunt onderwerpen voor samenwerking. Met een aantal partners zijn of worden samenwerkingsovereenkomsten afgesloten (met sommige partners bestaan deze al vele jaren), worden afspraken gemaakt over samenwerkingsprojecten en worden waar nodig knelpunten besproken. De VROM-Inspectie ondersteunt in de ALOM/BLOM-structuur de versterking van de samenwerking met de andere overheden in de (milieu-) handhaving. De VROM-Inspectie is daarbij de belangrijkste financier. Samenwerking is echter geen doel op zich. Samenwerking moet bijdragen aan de effectiviteit of efficiency van het toezicht of aan vermindering van de toezichtslasten.

5. Horizontalisering

ACT-II gaat in de rapportage kort in op de horizontale verantwoording en hoe de VROM-Inspectie daar mee omgaat.

Aanvullende punten bij dit aspect zijn:

- publieke horizontale verantwoording vs. verticaal toezicht: de ACT-II constateert een zekere discrepantie tussen datgene wat de VROM-Inspectie zegt na te streven (rekening houden met horizontale verantwoordingssystematieken bij het toezicht, stimuleren van vormen van horizontale verantwoording) en de geluiden die uit de praktijk komen, die in een andere richting wijzen. De Commissie geeft aan dit punt niet goed te kunnen beoordelen, maar beveelt de VROM-Inspectie aan het eigen standpunt en de benaderingswijze beter voor het voetlicht te brengen.

Reactie:

Voor de Inspectie is het houden van toezicht nooit vanzelfsprekend. In het brede geheel van «checks and balances» is het rijkstoezicht één van de instrumenten om naleving en adequate uitvoering van de wet- en regelgeving te borgen. Ook horizontale publieke verantwoording en interne controle zijn hierbij waardevolle en, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en overheden, passende instrumenten.

De VROM-Inspectie maakt gebruik van horizontale publieke verantwoordingsmiddelen, waar zij er de beschikking over heeft. Waar objecten instrumenten van interne controle hanteren ziet de VROM-Inspectie erop toe dat deze aan de te stellen eisen voldoen (dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven die vallen onder de Kernenergiewet, de Waterleidingwet of de regelgeving inzake genetisch gemodificeerde organismen). De VROM-Inspectie stimuleert bedrijven ook met interne controlesystemen te werken.

Wat betreft het toezichtgedeelte en de koppeling met kwaliteitszorg, zelfregulering en horizontalisering zal de VROM-Inspectie de komende jaren extra inzet plegen om hieraan een verdere impuls te geven. Overigens wordt bij bijvoorbeeld de provinciescan – naast interbestuurlijk toezicht op gemeenten houdt de VROM-Inspectie ook toezicht op de prestaties van provincies op het VROM-terrein, daar waar het gaat om medebewindstaken; hiervoor is ondermeer in afstemming met de provincies een metho-

diek ontwikkeld – rekening gehouden met bedrijfsspecifieke en sectorale kwaliteitszorgsystemen en wordt de informatie daaruit betrokken bij de bepaling van de aard en omvang van het eigen toezicht.

Conclusie

Ik stel vast dat de Commissie ACT-II met het rapport van bevindingen een goede analyse geeft van de wijze waarop de VROM-Inspectie uitvoering geeft aan de aanbevelingen uit de eerste Kaderstellende visie op toezicht. Daarbij constateert de Commissie dat de VROM-Inspectie zich manifesteert als een toezichthouder die in haar rol- en taakopvatting uitgaat van een ruime opvatting van haar verantwoordelijkheid en die zich bewust is van de door haar te leveren bijdrage aan beleidsrealisatie, maatschappelijke ordening en probleemoplossing. Daarmee beschouw ik het rapport van de ACT-II als een steun voor de lijn die is ingezet en als basis voor hetgeen te verbeteren valt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker