

Vergaderjaar 2001–2002

**28 271**

## Handhaving door rijksinspecties

**Nr. 3**

### LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 mei 2002

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over het rapport «Handhaving door rijksinspecties» van de Algemene Rekenkamer.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze vragen beantwoord bij brief van 28 mei 2002.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Rosenmöller

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van der Windt

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), fng. voorzitter, Van Heemst (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Crone (PvdA), B. M. De Vries (VVD), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Wijn (CDA), Eurlings (CDA), J. Ten Hoopen (CDA), Veling (ChristenUnie), J. N. Van Vroonhoven-Kok (CDA), Vacature (LN), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (PvdA).

Plv. leden: Vacature (GroenLinks), Vacature (PvdA), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), Vacature (D66), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), Vacature (VVD), R. W. F. Kortenhorst (CDA), Vacature (VVD), Vacature (GroenLinks), A. M. V. Gerkens (SP), De Pater-van der Meer (CDA), J. J. Mastwijk (CDA), Vacature (CDA), Van der Vlies (SGP), J. M. De Vries (CDA), Vacature (LN), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (LPF), Vacature (PvdA).

Het kabinet heeft waardering voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer en onderschrijft de conclusies van het rapport. Het kabinet sluit zich aan bij het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat de inspectiefunctie rijksbreed versterkt moet worden. Het kabinet heeft die versterking met de kaderstellende visie op toezicht vorm gegeven. Deze toezichtvisie geeft een aanzet voor de eisen waaraan de rijksinspectiediensten moeten voldoen. Thans zijn vele verbetertrajecten ingezet die moeten leiden tot onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht. Op verschillende ministeries heeft de reorganisatie van de toezichtfunctie geleid tot de samenvoeging en herpositionering van inspecties, zoals bij Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Al deze activiteiten moeten ertoe leiden dat de inspectiefunctie binnen afzienbare tijd op een hoger niveau is gebracht.

1 en 4

*De Algemene Rekenkamer concludeert dat het bij (vrijwel) alle onderzochte inspecties ontbreekt aan het vaststellen van het niveau waarop een wet gehandhaafd moet worden. In hoeverre acht de regering het mogelijk deze handhavingsniveaus vast te stellen? In het kader van VBTB zijn immers deze niveaus van grote betekenis teneinde te kunnen bepalen in hoeverre de ingezette middelen effectief worden aangewend? Naar de mening van de Algemene Rekenkamer dienen de inspecties duidelijk te maken welke wetten en taken zij prioriteit geven en met name welke wetten en taken dus geen prioriteit hebben. Indien dit geschiedt, zal dat geen aanleiding geven tot verwaarlozing van de naleving van de wet- en regelgeving die geen prioriteit krijgen. Is het gezien de beperkte capaciteit van de inspecties niet beter uit te gaan van in de tijd wisselende prioriteiten?*

Zoals in de reacties van de betrokken bewindspersonen aan de Algemene Rekenkamer is weergegeven onderschrijft het kabinet het belang om op een onderbouwde en expliciete manier prioriteiten te stellen en de Tweede Kamer daarover op hoofdlijnen te informeren. Met de commissie is het kabinet van mening dat de prioriteiten van de inspectiediensten naar tijd en plaats kunnen verschuiven. Het is denkbaar dat er een meer structurele verschuiving van de prioriteiten plaatsvindt of dat jaarlijks een doelgroep aan specifiek toezicht onderworpen wordt. Het kan ook – bijvoorbeeld in de sfeer van de gezondheidszorg (epidemieën) en voedselveiligheid – gebeuren dat een bestaande prioritering door de tussenkomst van incidenten aangepast moet worden. Overigens bestrijdt de Rekenkamer niet dat de prioriteiten in tijd kunnen wisselen, maar vindt zij dat deze prioritering altijd kenbaar gemaakt moet worden.

Volgens de VBTB-systematiek wordt in de begroting per doelstelling van beleid inzichtelijk gemaakt, welke maatschappelijke effecten beoogd worden, welke prestaties de overheid daarvoor levert (respectievelijk van derden vraagt) en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Wet- en regelgeving en, in het verlengde daarvan, inspectie en toezicht, zijn instrumenten waarmee maatschappelijke effecten worden nagestreefd. Uitgangspunt is vanzelfsprekend dat iedere wet volledig nageleefd dient te worden. Het vanuit een feitelijk nalevingsniveau bepalen van een gewenst nalevingsniveau strekt er toe om een realistisch tussendoel te formuleren aan de hand waarvan de in te zetten handhavingcapaciteit in beeld gebracht kan worden.

Naast informatie over de – in wet- en regelgeving vastgelegde – doelstellingen van beleid is ook informatie over de kwaliteit en intensiteit van inspectiewerk zonder meer wenselijk voor een goede VBTB-begroting en -verantwoording. Deze informatie valt evenwel primair onder de zoge-

heten «tweede w-vraag»: welke prestaties worden geleverd. In dat kader is het wenselijk dat inspecties de prioriteitstelling in controleactiviteiten vertalen in concrete prestaties. Controlekans en het kwaliteitsniveau van de uit te voeren inspectiewerkzaamheden zijn daarbij logische aangrijpingspunten. Daarnaast kan met behulp van evaluatieonderzoek ex post periodiek aanvullend inzicht worden verworven in de mate waarin wet- en regelgeving worden nageleefd en de bijdrage van het werk van inspecties op deze naleving.

Anders dan de Rekenkamer is het kabinet van mening dat het informeren van de Tweede Kamer op hoofdlijnen niet impliceert dat in alle gevallen gedetailleerd aangegeven moet worden ten aanzien van welke wetten of taken geen handhavingsactiviteiten zullen plaatsvinden. Het openbaar maken van een niet-handhavingsbeleid kan in sommige gevallen verminderde bereidheid tot naleving ten gevolge hebben en gaat zo weer ten koste van de handhavingsinspanningen. Overigens betekent het stellen van prioriteiten in de handhaving niet dat de bepalingen die niet-geprioriteerd zijn, in het geheel niet meer gehandhaafd worden.

2

*Kan de regering een verklaring geven voor de constatering dat de Inspectie Volkshuisvesting en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming nauwelijks consequenties verbinden aan de getroffen tekortkomingen in het veld? Welk verbeteringstraject stelt de regering in deze voor?*

De constatering in het rapport van de Algemene Rekenkamer dat inspecties nauwelijks consequenties verbinden aan de getroffen tekortkomingen in het veld heeft geen betrekking op de Inspectie Volkshuisvesting. De Inspectie Volkshuisvesting wordt namelijk niet als voorbeeld genoemd in het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (IJHV/JB) beschikt niet over wettelijke bevoegdheden tot interventie in geval van aange troffen tekortkomingen in het veld. De IJHV/JB brengt zo nodig verslag uit aan de ministeries van VWS en Justitie, de provincies en de drie grootste regio's. Binnen het verregaand gedecentraliseerde stelsel van de jeugdzorg hebben elk van de genoemde organen een specifiek toegekende sanctionerende bevoegdheid. De IJHV/JB moet het hebben van overreding en stimulering. In uiterste noodzaak kunnen de verantwoordelijke overheden het subsidie-instrument als sanctiemiddel hanteren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de IJHV/JB niet stelselmatig nagaat welke effecten toezicht en handhaving hebben opgeleverd. De inspectie heeft deze en andere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer opgenomen in een reeds lopend verbeteringstraject. Bovendien maakt het ontwikkelen van een samenhangend toezicht- en handhavingsbeleid deel uit van het Implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg, ter voorbereiding op de inwerkingtreding van deze nieuwe wet.

3

*Diverse inspecties wezen op een gebrek aan bereidheid in het veld tot naleving van de wet- en regelgeving. Ligt dit volgens de regering aan de aard van die wet- en regelgeving of aan het gebrek aan sancties bij geconstateerde tekortkomingen?*

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport dat de inspecties de bereidheid tot naleving van wet- en regelgeving door het veld (de geïnspecteerden) als redelijk tot groot beschouwen (pagina 42). In navolging van deze bevinding is het kabinet van mening dat er geen reden is

een algemeen gebrek aan bereidheid tot naleving van wet- en regelgeving in de samenleving aan te nemen.

Wel kan zich in specifieke sectoren en/of ten aanzien van bepaalde wetten een gebrek aan bereidheid tot naleving voordoen. De aanwezigheid van economische motieven om de normen niet na te leven en het daarvan verwachte gewin kan, zoals ook het rapport van de Rekenkamer aangeeft, naar de mening van het kabinet daar een rol in spelen. In dat geval kan of door gerichte verhoging van de «pakkans» (beter is: «controlekans») of door verzwaring van sanctionering verbeterde naleving ten gevolge hebben. Dit zal onderdeel uitmaken van het handhavingsbeleid dat een geheel van activiteiten op het gebied van preventie, controle, opsporing en afdoening is. Handhavende instanties trachten een effectieve balans te vinden tussen inzet op de schakels in de keten. Echter, niet in alle gevallen zal versterking van sanctionering het juiste middel tegen de kwaal zijn. Ook een gebrek aan kennis over de regelgeving kan als reden aangevoerd worden in gevallen waar deze regelgeving uiterst gecompliceerd is, zoals bijvoorbeeld de Keuringsdienst van Waren signaleert. Opgemerkt moet worden dat juist in de sector voedselveiligheid de regelgeving voor een zeer groot deel op Europese leest geschoeid is. Inspecties hebben al dan niet in samenwerking met het ministerie derhalve een belangrijke loketfunctie op het gebied van voorlichting. Het kabinet onderschrijft voorts in dit kader het belang van de aanbeveling dat door het structureel toepassen van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets en de rol van de inspecties daarin mogelijke knelpunten in de praktische uitvoerbaarheid van het toezicht aan de orde worden gesteld.

5

*Is de regering bereid de informatie over de handhavingsactiviteiten en de feitelijke naleving jaarlijks aan de Tweede Kamer te zenden voorzien van een bestuurlijk commentaar?*

In de kaderstellende visie op toezicht geeft het kabinet aan dat het formuleren en toepassen van een consistent toezichtbeleid noodzakelijk is om adequaat invulling te geven aan de toezichtfunctie. Goed toezichtbeleid geeft aan, wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht worden gesteld en welke risico's het toezicht zou kunnen bevatten. Door middel van duidelijke communicatie vooraf (jaarwerkplan) en verantwoording achteraf (jaarverslag) kan inzicht worden verkregen in het functioneren van de activiteiten van het toezicht. De kaderstellende visie op toezicht stelt voorop dat de minister de informatie over de feitelijke naleving van de toezichthouder voorzien van zijn eigen commentaar actief openbaar maakt. In sommige gevallen gebeurt dat nu al door middel van handhavingsbrieven. Ook de begroting en verantwoording in de nieuwe VBTB-systematiek zal informatie over de handhavingsactiviteiten en de prestaties bevatten.

Het kabinet deelt de bevindingen van de Algemene Rekenkamer dat het toezichtbeleid nog niet bij alle inspectiediensten optimaal is vormgegeven. Het kabinet is van mening dat dit onderdeel uitmaakt van de professionaliseringsslag die met de kaderstellende visie op toezicht is ingezet. In het Algemeen Overleg dat ik op 30 oktober 2001 met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb gevoerd, heeft de Tweede Kamer deze lijn ondersteund. Eén en ander betekent dat op deze onderwerpen de komende jaren verbeteringen in het vooruitzicht gesteld zijn. Onder andere door jaarlijkse voortgangsrapportages zal de Kamer inzicht worden gegeven in de resultaten daarvan.

Graag wijs ik in dit kader op het overzicht van jaarverslagen van inspectiediensten dat ik tijdens het Algemeen Overleg heb toegezegd te zullen opstellen en dat op 24 april jl. aan de Kamer is aangeboden. Uit het overzicht blijkt dat vrijwel alle rijksinspectiediensten jaarverslagen opstellen die openbaar gemaakt worden, voor belangstellenden eenvoudig op te vragen zijn en aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Met het oog op de versterking van de handhavingsprestaties van de rijksinspecties (en anderen) wijs ik tenslotte nog op de activiteiten van de stuurgroep Handhaven op Niveau die de minister van Justitie heeft ingesteld. Deze hebben tot doel de kwaliteit, intensiteit en doelmatigheid van de handhaving op het terrein van de ordeningswetgeving te verhogen tot een maatschappelijk gewenst niveau. Deze stuurgroep is een project gestart dat gericht is op programmatisch handhaven. Doel van dit project is overheden en handhavende instanties te bewegen tot een systematische en programmatische aanpak van handhavingsvraagstukken. Centraal hierbij staat steeds de versterking van de samenwerking tussen en de verdere professionalisering van handhavers.

6

*Op 8 van de 18 onderzoeksvragen scoort de Inspectie Jeugdhulpverlening onvoldoende. Wat gaat de regering hieraan doen, ten einde het functioneren van deze inspectie te verbeteren? Is een tijdsplan hierbij niet zeer gewenst?*

In haar rapport constateert de Algemene Rekenkamer terecht dat de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming mogelijk aan een deel van de onderzoeksnormen van de Algemene Rekenkamer niet kan voldoen omdat deze inspectie geen sanctiemogelijkheden heeft. In de scores op de onderscheiden onderzoeksvragen heeft de Algemene Rekenkamer die constatering helaas niet tot uitdrukking laten komen. De aanknopingspunten voor verbetering van het functioneren die het rapport bevat voor de IJHV/JB zijn opgenomen in het lopende inspectietraject voor verbetering van het toezicht. Meer transparantie in planning en verslaglegging omtrent toezichtwerkzaamheden zal worden geboden vanaf de eerstkomende jaarstukken van de inspectie. Zoals gebruikelijk worden jaarwerkplannen en jaarverslagen aan uw Kamer gezonden. Zoals hiervoor aangegeven in het antwoord op vraag 2 zal een samenhangend toezicht- en handhavingsbeleid tot stand komen, gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg. Voor de andere wetten waarop de inspectie toezicht uitoefent zal ook een dergelijke benadering worden gevolgd. Dit betreft de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie.

7

*Waarom ontbreekt met name bij alle onderzochte inspecties een werkpakket?*

De Algemene Rekenkamer staat een methodiek voor waarbij het werkpakket een overzicht biedt van wat er in de totaliteit gedaan moet worden op basis van geldende wet- en regelgeving. Het kabinet hanteert een andere methodiek die, zoals hiervoor bij vraag 4 al is aangegeven, aansluit bij een prioritering op basis van de VBTB-systematiek en zich richt op de inzet van doel en middelen om een beoogd maatschappelijke effect te behalen. Het gewenste nalevings- en handhavingsniveau hangt in deze systematiek dan ook af van de beoogde maatschappelijke effecten.

De rijksinspecties zijn overigens van plan meer te gaan werken op basis van een risico-analyse en risicoprofielen, waardoor de capaciteit gericht en effectiever ingezet kan worden. Ook in de toekomst zal niet in alle

gevallen het volledige werkpakket in kaart gebracht worden. Dat neemt overigens niet weg dat het in sommige gevallen nuttig kan zijn. Dit zal in het bijzonder dan het geval zijn wanneer er enige continuïteit in de te inspecteren objecten en te handhaven wetsbepalingen aanwezig is. Zoals in vraag 4 en 5 uiteengezet is, benadrukt het kabinet dat deze keuze de versterking van de controleprestaties van de inspecties in de toekomst niet in de weg zal staan.

8

*Waarom ontbreekt met name bij de Inspectie Politie een werkplan?*

De taken van de Inspectie voor de politie gaan met ingang van het voorjaar van 2002 vervuld worden door de nieuwe Inspectie openbare orde en veiligheid. Het werkplan van deze inspectie wordt u aangeboden (zie ook vraag 9 en 10).

Ook voor de Inspectie voor de politie was een werkplanning van kracht. De laatst door mij vastgestelde planning was opgenomen in mijn brief aan de Tweede Kamer over de strategie van de Inspectie voor de politie 2000–2003, van 22 augustus 2000 (TK 26 345, nr. 39).

9

*Waarom doet de Inspectie Politie niet aan het opstellen van een risicoanalyse?*

Bij de opstelling van het werkplan voor de nieuwe Inspectie openbare orde en veiligheid, die de taken voor de Inspectie voor de politie zoals vastgelegd in artikel 53a van de Politiewet 1993 zal vervullen, zal met ingang van het werkplan voor 2003 de risicoanalyse één van de bepalende elementen zijn. In 2002 wordt de toepassing hiervan voorbereid, zoals zal zijn opgenomen in het werkplan voor 2002. Dit werkplan 2002 wordt binnenkort aan de Tweede Kamer toegezonden (zie ook antwoord op vraag 10).

10

*Kan het werkplan van de nieuwe Inspectie Openbare Orde & Veiligheid aan de Tweede Kamer worden aangeboden ?*

Het werkplan voor 2002, het jaar waarin de Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding en de Inspectie voor de politie feitelijk opgaan in de nieuwe Inspectie openbare orde en veiligheid, zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Ook in de toekomst zullen de werkplannen voor de IOOV aan het parlement worden aangeboden.