

Vergaderjaar 2005–2006

29 362

Modernisering van de overheid

30 300 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2006

Algemeen

Op 18 januari 2006 vindt in het kader van de Andere Overheid een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer plaats over toezicht, waarin ook de uitvoering van de motie Aptroot aan de orde is, die op 15 november door de Tweede Kamer is aangenomen (30 300 XIII, nr. 29). Vooropgesteld is dat het Kabinet de zorgen van de Tweede Kamer, zoals verwoord in de motie, deelt. Dat bedrijven klagen over te veel onnodige toezichtlast door te veel regels en soms tegenstrijdig toezicht. Over de weg en de middelen om dit te verbeteren heeft het Kabinet echter andere opvattingen. In deze brief gaan wij hier nader op in, maar pas na een aantal uitgangspunten over het toezicht te hebben verwoord.

Wij vinden het namelijk van belang om duidelijk te maken dat toezicht een onmisbare functie vervult. Onze opvatting is dat toezicht moet, maar dat toezicht ook anders en beter kan. Toezicht is een dikwijls noodzakelijke schakel in de keten die ervoor zorgt dat de samenleving wordt beschermd tegen ongewenst gedrag, daar waar de wetgever dat nodig vindt. In deze brief gaan wij nader in op onze opvattingen over toezicht. Daarbij zullen wij ook ingaan op de motie Aptroot inzake één inspectie- en controle-dienst voor het bedrijfsleven en op de kaderstellende visie op toezicht die het kabinet in oktober 2005 aan uw Kamer heeft toegezonden.

De waarde van toezicht in de samenleving

In de afgelopen maanden heeft het onderwerp toezicht regelmatig in de publieke en politieke belangstelling gestaan. De beelden over toezicht die daarbij naar voren komen zijn ambivalent. Aan de ene kant is er de sterke roep om minder toezicht. Toezicht wordt gezien als zelfrijzend bakmeel en meer overheidsbemoeienis. Er wordt geklaagd over de hoeveelheid toezicht en het aantal inspecteurs waarmee individuele bedrijven te maken hebben. Er verscheen een artikel over de zeven plagen van toezicht,

waarin toezicht en handhaving werden gezien als een onderdeel van maatschappelijke problemen in plaats van een oplossing daarvan.

We horen regelmatig de bekende voorbeelden van de tegenstrijdige eisen die inspecteurs stellen aan vloeren en nooddeuren: glad of stroef, naar binnen of naar buiten openend. Dat is de ene kant van het verhaal. Aan de andere kant wordt regelmatig om meer toezicht gevraagd. Zodra zich een incident voordoet, wordt al snel ook naar het toezicht gekeken. Dan wordt gevraagd om meer en beter toezicht om nieuwe incidenten te voorkomen. We zagen dat na de vuurwerkcramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, na het zoekraken van gedetineerden, na de dure verbouwing bij een grote uitkeringsinstelling en na falende jeugdhulpverlening. Deze voorbeelden zijn gemakkelijk aan te vullen.

Onze visie is dat we niet te snel moeten toegeven aan negatieve sentimenten over toezicht. Toezicht heeft een belangrijke waarde in de samenleving. Iedere dag weer zijn toezichthouders aan het werk om onze samenleving beter te laten functioneren en om ons te behoeden voor de gevolgen van uitglijders. Toezicht is een dikwijls noodzakelijke schakel in de keten die begint met beleid en regelgeving om publieke belangen te borgen.

Voor een goede naleving van wet- en regelgeving, voor een goede uitvoering van publieke taken en voor goede interbestuurlijke verhoudingen is toezicht noodzakelijk. Wij moeten er niet aan denken dat wij voortaan zouden afzien van de keuring van waren, van de controle op arbeidsomstandigheden of van het bezoeken van café's in verband met de brandveiligheid. Niemand wil dat er faillissementen in de bankwereld plaatsvinden of dat spaarders en beleggers gedupeerd worden door dubieuze constructies waardoor hun geld verdwijnt. Iedereen verwacht ook dat de overheid waarborgt dat bedrijven niet samenspannen, bijvoorbeeld door kartelachtige constructies, tegen de particuliere consument.

Onze visie is dat toezicht moet, maar wel anders en beter kan.

Daarbij zien wij drie belangrijke aangrijpingspunten. Ten eerste een vermindering van de toezichtlast. Ten tweede een veel betere samenwerking. En ten derde een sterker accent op het redeneren vanuit de positie van de onder toezichtstaande. Dat laatste is vooral een zaak van verdere professionalisering.

Vermindering toezichtlast

Toezicht is dus nodig en brengt hoe dan ook last met zich mee. Maar we moeten er voor zorgen dat het geen onnodige last veroorzaakt. Hierin valt nog veel te verbeteren. De feitelijke, door wettelijke regels veroorzaakte toezichtlast lijkt in de praktijk wel mee te vallen. Uit een recent onderzoek van VNO-NCW onder 163 ondernemingen (VNO-NCW, Tussen haat en liefde, mei 2005) blijkt dat bedrijven gemiddeld met 3.2 inspectiediensten te maken hebben en dat de bezoekfrequentie de afgelopen jaren nauwelijks is toegenomen. De overgrote meerderheid van de ondernemers vindt de bezoekfrequentie precies goed voor de betrokken branche. Een zelfde beeld komt naar voren uit het project Samen Werkt! (een project in het kader van het Programma Andere Overheid dat in 2004 en 2005 is uitgevoerd en waarvan het rapport als bijlage is opgenomen)¹, waarin inspecties gezamenlijke bedrijfsbezoeken organiseerden. Hierin zit dus niet zo zeer de last. Toch wil het Kabinet, net als bij het programma terugdringen Administratieve Lasten, ook de feitelijke toezichtlasten fors verminderen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De last heeft vaak te maken met een geheel van voorschriften waar een ondernemer aan moet voldoen. Het toezicht is dan de druppel die de emmer doet overlopen. Zo komt uit hetzelfde VNO-NCW onderzoek naar voren dat ondernemers last hebben van het optreden van inspectie-diensten. Men vindt dat deze soms te veel aandacht hebben voor (in hun ogen) futiliteiten, dat regels verschillend worden uitgelegd en dat bezoeken soms onnodig de bedrijfsvoering verstoren. Hoewel de meeste inspecties gemiddeld voor hun optreden gemiddeld een cijfer tussen de 6 en de 7 scoren, is nogal eens het optreden van een inspecteur of inspectie-dienst een bron van ergernis. Dergelijke ergernissen bepalen soms net zo veel de toezichtslast.

Dan de samenwerking

De samenwerking tussen inspecties kan en moet beter. Het is verklaarbaar dat inspecties nog vaak vanuit hun eigen optiek opereren, omdat zij door de politiek vastgestelde regels moeten naleven. Men werkt vanuit verschillende vakdisciplines. Dat neemt niet weg dat waar inspecties dezelfde bedrijven bezoeken, het de voorkeur verdient dat men dit tenminste vooraf onderling afstemt en waar mogelijk informatie uitwisselt. Op dit punt is al veel in gang gezet en er bestaan al meerdere samenwerkingsverbanden, die verderop worden toegelicht. Maar ook hier is maatwerk gewenst. Dus niet samenwerken om het samenwerken, maar dit toesnijden op de specifieke sector.

Uitgangspunt is om de toezichtlasten zover mogelijk terug te dringen en tegelijk de efficiency en effectiviteit van het toezicht te maximaliseren. Hierbij wordt gewerkt vanuit sectoren van bedrijven en instellingen. De optimale oplossingen zowel voor bedrijven als voor de overheid kunnen daarbij per sector/domein sterk variëren. Selectiviteit is daarbij heel belangrijk. Dat betekent bijvoorbeeld dat «goede» bedrijven minder worden bezocht en «slechte» bedrijven vaker. Risicovolle bedrijven of bedrijven die de regels niet goed naleven zullen ook jaarlijks vaker moeten worden bezocht om aan de maatschappelijke verplichting van risico-beheersing en naleving te voldoen. Denk bijvoorbeeld aan kerncentrales, chemische industrie of ziekenhuizen.

Ten slotte het optreden van de toezichthouder

We moeten niet vergeten dat toezicht nu een andere tijdsgeest kent dan ongeveer 10–15 jaar geleden. Destijds lag de nadruk op consistentie van optreden, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid. Deze waarden zijn terecht stevig verankerd in de diensten en het optreden van inspecteurs. De samenleving anno 2006 vraagt echter een ander optreden. Nu gaat het om zaken als proportionaliteit, maatwerk, het onderscheid tussen «goede» en «slechte» bedrijven. Dit stelt hoge eisen aan de huidige inspecteurs. Het optreden van de moderne inspecteur is samen te vatten als «streng waar het moet en zacht waar het kan». Dus hard optreden bij overtreders, adviserend naar bonafide bedrijven met tegelijk het behoud van de onafhankelijkheid en met aandacht voor de naleving van regels. Het antwoord zit vooral in verdere professionalisering in het toezichtvak, van organisatie en werkwijze tot het optreden van individuele inspecteurs.

De uitvoering van de motie Aptroot

Uit het voorgaande wordt al duidelijk dat het Kabinet de zorgen, van de bedrijven die te maken hebben met een groot aantal inspectie- en controlediensten en zoals verwoord in de motie Aptroot, deelt. Er is – zoals sommige ondernemers ons laten weten – soms te veel, onvoldoende afgestemd, onnodig en dubbel toezicht. Het Kabinet onderschrijft

dat de administratieve lasten en uitvoeringskosten voor bedrijven verder moeten worden verminderd. Daarom blijft het de vermindering van toezichtlasten voor ondernemers en instellingen centraal stellen. Dit vergt aan de ene kant vermindering en vereenvoudiging van de regels en voorschriften die de inhoud van het toezicht bepalen. Aan de andere kant vergt dit efficiëntere en gecoördineerde inrichting en aanpak van het toezicht zelf. Inmiddels wordt hier concreet vorm aan gegeven, veelal in interactie met het bedrijfsleven dat de toezichtlast aan den lijve ondervindt. In deze brief zullen wij daar concrete vorderingen van laten zien.

Acties op gehele keten

Toezicht is de laatste schakel in de keten wetgeving, beleid, uitvoering en toezicht. Aangrijpen op de laatste schakel kan niet op zinvolle wijze plaatsvinden zonder ook de andere schakels erbij te betrekken. Het Kabinet zet dus zowel in op vermindering van regeldruk aan het begin van de keten als ook op minder toezichtlast aan het eind daarvan. De aanpassing van regelgeving en het beleid is veelal fundamenteel voor vermindering van toezichtlasten. Toezicht lost gebrekkige regels niet op. Daarvoor is verandering van die regels en de daaruit voortvloeiende vermindering van regeldruk en administratieve lasten noodzakelijk.

De acties van het Kabinet voor terugdringing van toezichtlasten zijn, naast het algemene beleid voor terugdringing administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven, in drie hoofdlijnen samen te vatten:

1. Vereenvoudiging en verandering van wet- en regelgeving die belemmerend werkt voor reductie van toezichtlasten en administratieve lasten, zoals de hinderlijke regels die worden gesignaleerd in de operatie Modelbedrijven, door de commissie Stevens en door het project Strijdige Regels.
2. Vereenvoudiging en vermindering van vergunningen n.a.v. het advies van de Taskforce Kraaijeveld en een vereenvoudiging van de vergunningverlening met voorstellen als de één loket-omgevingsvergunning.
3. Modernisering van het toezicht volgens de principes van de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht.

Omdat de Kamer over het algemene beleid ter reductie van administratieve lasten en over de hoofdlijnen 1 en 2 afzonderlijk wordt geïnformeerd, gaan wij in deze brief vooral in op hoofdlijn 3.

Modernisering toezicht

In oktober 2005 heeft het Kabinet de Kaderstellende Visie op Toezicht gepresenteerd. De nieuwe visie op toezicht is gericht op minder last en meer effect, uitgaande van het belang dat toezicht ook voor de samenleving heeft. Dat betekent selectiever toezicht en betere samenwerking tussen toezichthouders en afstemming over regels. Selectief betekent ook dat «goede» bedrijven minder worden bezocht en «slechte» en risicovolle bedrijven vaker worden bezocht. Ministeries en inspecties zijn gestart om hun toezichtbeleid langs deze lijnen te herijken. Het is de bedoeling dat al in deze kabinetsperiode dit tot zichtbare resultaten zal leiden en dat u daarover in mei 2006 een eerste tussenrapportage zult ontvangen. Daarbij is het uitgangspunt dat de toezichtlast fors moet worden teruggedrongen.

Bij de aanbidding van de Kaderstellende Visie op Toezicht gaf het Kabinet al aan dat alleen al via een betere samenwerking een vermindering van de ervaren toezichtlast van 25% kan worden gerealiseerd. Met nadruk geven wij aan dat het cruciaal is daarbij te redeneren vanuit de lasten die onder toezichtgestelden door toezicht ervaren. Daar moeten we op aangrijpen.

Vandaar dat we het bedrijfsleven hier intensief bij betrekken. Deze gedachten sluiten nauw aan bij de achter de motie-Aptroot liggende doelstellingen.

Betere samenwerking inspecties

Belangrijk voor vernieuwing van het toezicht is het project Samenwerking Rijksinspecties (Samen werkt gaat verder!), waarbij maatschappelijk herkenbare domeinen zoals Schiphol, Chemische industrie, Ziekenhuizen, Horeca en MKB bedrijven in verschillende sectoren centraal staan. Dit project is een vervolg op het project Gezamenlijke Bedrijfsbezoeken van het programma Andere Overheid, dat is afgerond in het rapport «Samen Werkt!», dat in het begin van de brief wordt aangehaald. In dit project is gebleken dat belangrijke winst is te boeken door betere en slimmere samenwerking, mits daarbij ook aandacht wordt gegeven aan afstemming en verandering van regels, onder andere voor het opheffen van juridische belemmeringen voor uitwisseling van gegevens tussen inspecties.

Toezichthouders geven in deze domeinen met de bedrijven het toezicht volgens de nieuwe principes vorm. Het doel is de toezichtlast bij bedrijven en instellingen aanzienlijk en merkbaar te verlagen met 25%. De uitwerking vraagt maatwerk omdat de toezichtlast kan verschillen tussen bijvoorbeeld het grootbedrijf en het midden- en kleinbedrijf. Daarom wordt samen met brancheorganisaties vooraf bepaald waar de grootste toezichtlast wordt ervaren en welke oplossingen mogelijk zijn. Met de betrokken inspecties worden vervolgens nieuwe, gezamenlijke toezichtarrangementen ontworpen en worden de effecten hiervan concreet gemeten. Uitgangspunt hierbij is vermindering van de toezichtlast in combinatie met maximale effectiviteit en efficiency.

Samenwerking kan op diverse manieren worden georganiseerd. Bijvoorbeeld doordat inspecties gegevens uitwisselen of deze namens de collega's opvragen en de gezamenlijke doelen zodanig vaststellen dat gezamenlijk gebruik van gegevens mogelijk is. Afstemming over het gezamenlijk inspecteren en vaststellen van inspectiedoelstellingen bij bedrijven is een andere vorm van samenwerking. In de praktijk worden al verdergaande vormen van samenwerking toegepast – bijvoorbeeld het toezicht op productieplatforms – waarbij Staatstoezicht op de Mijnen taken van andere inspecties waarneemt. In dit kader speelt ook het advies «Interbestuurlijke toezicht herijkt» van de bestuurlijke werkgroep Alders een rol, waarover in het voorjaar een kabinetsstandpunt zal worden geformuleerd.

Concrete vorderingen bij betere samenwerking

De aanpak van Samenwerkende Inspecties werpt op verschillende deel-terreinen nu al vruchten af. Zo gaan inspecties voor de ziekenhuizen een gezamenlijk jaarplan 2006 presenteren waardoor ziekenhuizen weten welke inspecties men wanneer kan verwachten en komt er voor 2007 een gezamenlijk handhavingsplan. De brancheorganisaties NVZ en de Orde van Medisch Specialisten zien dit als een belangrijke verbetering. De lasten van de domeinen Schiphol en Ziekenhuizen worden gemeten en verminderd op basis van metingen die in januari worden uitgevoerd. Het toezicht op Schiphol – een verzamelterrein met vele uiteenlopende bedrijven – wordt eveneens in nauwe samenspraak met de betrokken bedrijven herijkt. Op grond van de belangrijkste bedrijfsprocessen worden risico's vastgesteld en door de toezichthouders gezamenlijk interventies opgesteld.

In de Jeugdzorg hebben de verschillende inspecties, in het kader van het project Jong, een Integraal Toezichtskader Jeugdzaken ontwikkeld. Het toezicht richt zich hierbij op de gehele keten van jeugdzaken, van onderwijs tot zorg. Dit als antwoord op een vaak versnipperde aanpak en onvoldoende zicht op de grootste risico's en zwakste schakels in de keten. Dit concept is in Almere met succes beproefd en gaat worden nagevolgd door andere gemeenten. De inspecties werken in deze keten intensief en doelgericht samen, ondanks de verschillen tussen organisaties.

In 2006 zullen nog meer projecten worden gestart, zoals gezamenlijke transportcontroles, ondersteund met mobiele data-apparatuur. Met de Vereniging van Chemische Industrie wordt het vervolg bepaald op het succesvolle experiment met gezamenlijke inspecties op enkele chemische bedrijven in Delfzijl. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de Horeca en op de producenten van vlees. Nog in 2006 zullen minimaal twintig van dergelijke trajecten van start gaan.

Verkenning van ingrijpender verschuivingen

Herijking van werkwijzen van inspecties en onderlinge samenwerking zijn acties om het toezicht te verbeteren, maar lopen het risico dat ingrijpender oplossingen over het hoofd worden gezien. Daarom heeft het Kabinet de opdracht gegeven om toezicht niet alleen binnen de bestaande kaders te herijken, maar ook een verkenning uit te voeren naar ingrijpender verschuivingen die leiden tot een andere organisatie van het toezicht (paradigmashift). Voor een aantal sectoren, zoals vleesproductie, horeca, arbeidsomstandigheden en ziekenhuizen worden nu verkenningen uitgevoerd. Van belang is om de gevolgen van een verschuiving voor bedrijven, burgers, politiek en toezichthouders in beeld te brengen alvorens met voorstellen te kunnen komen. Net als bij de andere acties zal het Kabinet bedrijven en instellingen bij deze verkenningen betrekken.

Slot

Het Kabinet heeft het vertrouwen dat de bovengeschetste trajecten leiden tot een vermindering van de ervaren administratieve en toezichtlasten met ten minste 25%. De eerste resultaten worden al geboekt. Door de grote diversiteit in toezicht, is een eenheidsoplossing geen verstandige optie. Het is vooral zoeken naar intelligent maatwerk met impact. In die zin acht het Kabinet het simpelweg uitvoeren van de motie Aptroot, indien al mogelijk, geen recht doen aan de gecompliceerde werkelijkheid. Wel ziet het Kabinet de motie als een aanmoediging voor het met kracht voortgaan op de ingeslagen weg. Het Kabinet zal uw Kamer rond 1 mei 2006 een tussenrapportage sturen over de dan bij het project samenwerking rijksinspecties bereikte resultaten. Na de zomer van 2006 zal het Kabinet de Kamer nader informeren over de eerste uitkomsten van de verkenning naar de mogelijkheden van een paradigmashift bij het toezicht.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst