

Vergaderjaar 2006–2007

27 831

Kaderstellende visie op toezicht

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2006

Zoals toegezegd in mijn aanbiedingsbrief bij de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 van 12 oktober 2005 (afgekort: KVoT), rapporteer ik hierbij voor het eerst over de implementatie van die visie.¹ Tijdens een reeks van overleggen is gebleken dat uw Kamer groot belang hecht aan zowel effectief toezicht als aan vermindering van toezichtlast voor bedrijven en instellingen. Uw Kamer kon zich goed vinden in de visie van het kabinet en wenste de implementatie ervan te kunnen volgen. Met deze brief wil ik een integrale en globale blik bieden op het (rijks)toezicht. Meer informatie treft u aan in drie bijgevoegde notities over «Modernisering rijks-toezicht», «Voortgangsrapportage Programma Eenduidig Toezicht» en «De invloed van Europa op overheidstoezicht in Nederland», alsmede een bijlage met departementale rapportages.²

De essentie van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT)

Het motto van de KVoT luidt «Minder last, meer effect». Dit motto vat de doelstelling van de visie goed samen. Overheidstoezicht is een middel om publieke belangen te borgen. Dit middel moet worden afgewogen tegen andere middelen. Wordt eenmaal besloten tot overheidstoezicht, dan moet het effectief zijn zonder overbodige last te veroorzaken. Het kabinet ziet daartoe in de praktijk nog veel mogelijkheden en heeft daartoe zes principes van goed toezicht geformuleerd: (1) selectiviteit, (2) slagvaardigheid, (3) samenwerking, (4) onafhankelijkheid, (5) transparantie, (6) professionaliteit.

De uitwerking van deze zes principes binnen concrete toezichtarrangementen zal maatwerk moeten zijn. Relevante factoren zijn: de ernst van de risico's, mogelijkheden voor de burger om zelf iets aan die risico's te doen, de wijze waarop een sector zich heeft georganiseerd (zelfregulering). Met deze kanttekening gelden de zes principes in de KVoT voor drie typen (rijks)toezicht, namelijk:

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 27 831, nr. 15.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Nalevingstoezicht: het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven.
- Uitvoeringstoezicht: het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties (ZBO's, RWT's).
- Interbestuurlijk toezicht: toezicht op de uitvoering van publieke taken door (mede)overheden.

Na de vaststelling van de tweede KVoT en vooral ook de discussie daarover in uw Kamer is de relevantie en de urgentie van overheidstoezicht duidelijk. Het is daarom niet bij een visie gebleven. Het kabinet heeft besloten tot drie acties om KVoT te implementeren, namelijk:

- Actie 1: *Moderniseren rijkstoezicht*;
- Actie 2: *Programma Eenduidig Toezicht*;
- Actie 3: *Toekomstverkenning toezicht*.

Meer informatie over deze acties treft u aan in bijgevoegde notities «Modernisering rijkstoezicht» en «Voortgangsrapportage programma Eenduidig Toezicht». Omdat deze acties sterk samenhangen leek het mij gewenst in deze brief een globaal en integraal overzicht te schetsen van het rijkstoezicht.

Ik kies ervoor dit op drie niveaus te doen: binnen ministeries respectievelijk toezichthouders, binnen de rijksdienst als geheel en binnen de overheid als geheel.

De implementatie van de KVoT binnen ministeries (toezichthouders)

De implementatie van de KVoT begint binnen de ministeries en in het bijzonder bij de toezichthouders.¹ Daar worden in eerste instantie de ambities ten aanzien van genoemde zes principes geoperationaliseerd en gerealiseerd.

Nalevingstoezicht

Terugkijkend naar het jaar 2006 constateer ik voor nalevings- toezichthouders (en toezichthouders voor uitvoeringsorganisaties als scholen) het volgende:

- Vooral op het principe selectiviteit worden resultaten gemeld, en wel op twee niveaus:
 - Er worden initiatieven genomen op het niveau van de wetgeving. Met grote zorgvuldigheid worden verantwoordelijkheden verschoven van overheid naar private sector. De effecten daarvan worden in 2007 of later zichtbaar.
 - Alle toezichthouders doen nu aan een vorm van risicoanalyse. Dit zal op korte termijn zeker de toezichtlast verminderen van goedwillende onder toezicht staande organisaties.
- Toezichthouders beschikken in het algemeen over voldoende interventiemogelijkheden (een aspect van slagvaardigheid). Opvallend is dat veel toezichthouders inmiddels beschikken over de bestuurlijke boete, bestuursdwang en de last onder dwangsom. Deze interventiemogelijkheden kunnen nog onvoldoende worden benut, omdat het instrument van effectmeting nog in de kinderschoenen staat.
- Professionaliteit is belangrijk. Metingen bij bedrijven (zie het programma Eenduidig Toezicht hierna) wijzen uit dat het gedrag van inspecteurs soms ervaren wordt als onprofessioneel en dus als last. Uiteraard gaat dit ook ten koste van de effectiviteit van het toezicht. De ontwikkeling van professionaliteit is een zaak van lange adem. Het volledige rendement van cultuurtrajecten en opleidingen wordt pas op lange termijn duidelijk.

¹ Hetgeen in deze paragraaf wordt beschreven valt vooral in actie 1: Modernisering toezicht. Zie bijgevoegde notitie.

Voor toezichthouders op individuele zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) constateer ik het volgende:

- Alle ministeries zijn bezig met herijking van de relatie in het licht van het kabinetsstandpunt op het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid».¹ De onlangs door de Eerste Kamer aanvaarde Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is vanzelfsprekend de norm.²
- Selectief is dit toezicht vooral op het punt van het controleren van de verantwoordingsinformatie van een ZBO of RWT in kwestie. Als de minister voldoende vertrouwen heeft in de betrouwbaarheid en volledigheid daarvan (bijvoorbeeld op basis van accountantsverklaringen), ziet zijn toezichthouder af van eigen toezichtonderzoek. Een aandachtspunt is het in stand houden van voldoende professionele deskundigheid binnen het ministerie.

De implementatie van de KVoT binnen de rijksdienst als geheel

Het fundament van goed toezicht wordt gelegd binnen de toezichthouders, die alle op maat selectief, slagvaardig, onafhankelijk, transparant en professioneel moeten zijn. Dan rest nog één KVoT-principe: samenwerking. In de visie van het kabinet is er veel winst te behalen in termen van «minder last, meer effect», als toezichthouders goed samenwerken. Het kabinet heeft tot een aantal acties besloten die tot doel hebben de toezichthouders – en dan vooral de rijksinspecties – over de grenzen van de eigen organisatie te laten denken en werken. Het gaat hier voornamelijk om nalevingstoezicht. Beeldbepalend is natuurlijk het programma Eenduidig Toezicht, maar toezichthouders kennen ook andere samenwerkingsprojecten en -verbanden.

Het programma Eenduidig Toezicht

Het programma Eenduidig Toezicht is het antwoord van het kabinet op de motie-Aptroot, die vroeg om één inspectie voor het (MKB-)bedrijfsleven. Het zwaartepunt van dit programma ligt bij de rijksinspecties, die zijn verenigd in het IG-beraad (beraad van inspecteuren-generaal). De eerste voortgangsrapportage van dit programma gaat bij deze brief. Daarin staat ook een planning.

De doelstelling van dit programma is concreet:

- Een vermindering van de toezichtlast met 25%.
- Maximaal twee reguliere inspecties per jaar per MKB-bedrijf (tenzij...).

De doelstelling geldt alle relevante domeinen. De domeinen worden gekozen in samenspraak met het bedrijfsleven, waarbij de huidige toezichtlast het belangrijkste criterium is.

Om de doelstelling te halen moet veel gebeuren, zowel wat betreft structuur (organisatie) als cultuur. Het aangrijpingspunt voor de structuur is de vorming van een frontoffice per domein. Een frontoffice vormt het eenduidige toezichtgezicht van de rijksoverheid naar de bedrijven binnen het domein. Dit betekent dat de frontoffice een aantal hoofdfuncties heeft:

- Eenduidig aanspreekpunt voor bedrijven binnen het domein;
- Informatie-uitwisseling tussen betrokken inspecties;
- Planning inspecties door betrokken inspecties;
- Risicoanalyse per domein.

De verschillende domeinprojecten zijn gestart met deze uitgangspunten, met steeds één inspectie als trekker. Deze projecten kennen ieder hun eigen fasering. De frontoffices van de domeinen horeca, ziekenhuizen en

¹ Tweede Kamer 2004–2005, 25 268, nr. 20.

² Eerste Kamer 2001–2002, 27 426 nr. 276. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is 31 oktober 2006 door de Eerste Kamer aangenomen.

de «primaire sector» zullen per 1 januari 2007 operationeel zijn, zij het niet meteen met alle hoofdfuncties volledig ingevuld.

De bijgevoegde voortgangsrapportage geeft de verdere planning. Mijn conclusie is dat in 2008 de doelstelling van maximaal twee inspecties per jaar voor de meest relevante domeinen kan zijn gerealiseerd voor bedrijven met minder dan 10 medewerkers.

Structuuraanpassingen zijn niet voldoende. Analyse van de klachten leert dat veel toezichtlast wordt veroorzaakt door de werkwijze en het optreden van inspecteurs. De rijksinspecties hebben een plan opgesteld voor een cultuurtraject dat moet leiden tot inspecteurs «nieuwe stijl». Deze stijl vraagt van inspecteurs dat zij in uiteenlopende situaties kunnen optreden. Zo zullen zij «goedwillende» bedrijven eerder adviseren («compliance assistance») dan dat zij de eerste de beste overtreding bestraffen. Daarentegen moeten zij scherp optreden tegen frequente overtreders. In opleidingen moet de basis worden gelegd voor deze cultuurverandering. Een aantal inspecties is daarmee al gestart.

Samenwerking, niet alleen in het kader van Eenduidig Toezicht

De samenwerking binnen het IG-beraad strekt overigens aanzienlijk verder dan het programma Eenduidig Toezicht. Er zijn tal van initiatieven die de leden helpen hun organisatie ten aanzien van alle KVoT-principes op een hoger plan te brengen.

Deze steeds hechter wordende samenwerking stemt positief, maar er zijn nog verdere stappen gewenst. In zijn reactie op eerdergenoemde motie-Aptroot heeft het kabinet aangegeven dit beraad te willen formaliseren tot een Inspectieraad. Ik verwacht dat dit op korte termijn zijn beslag zal krijgen.

Samenwerking neemt toe, niet alleen tussen toezichthouders en tussen «toezicht» en «beleid», maar vooral ook tussen «toezicht» en «uitvoering». Het toezicht van de Inspectie Verkeer & Waterstaat (IVW) op taxi's wordt effectiever dankzij structurele samenwerking met de RDW en de Kamers van Koophandel. De Arbeidsinspectie heeft voor het toezicht op illegale arbeid relaties gelegd met de UWV, de Belastingdienst, de SIOD, de SVB, gemeenten en politie. Dit soort samenwerking wordt vaak mogelijk door investeringen in de ICT.

De implementatie van de KVoT binnen de overheid als geheel

Buiten de rijksoverheid bestaan nog veel andere overheidstoezichthouders, namelijk bij de medeoverheden. Daarnaast is er de invloed van Europa.

Het programma Eenduidig Toezicht

Het programma Eenduidig Toezicht moet zijn doelstellingen voor de rijksinspecties realiseren. Daartoe heeft het kabinet zich verbonden. Dat ligt iets anders voor andere toezichthouders, zoals gemeenten (o.a. bouw- en woningtoezicht, milieutoezicht, brandveiligheidtoezicht, etc), provincies en waterschappen. In sommige domeinen is de toezichtlast vanwege deze toezichthouders groter dan die vanwege de rijksinspecties. Ook voor dit (nalevings)toezicht geldt in principe de doelstelling van het programma Eenduidig Toezicht. Gezien de autonomie van de mede-overheden is hier echter meer sprake van een inspanningverplichting van de zijde van het kabinet dan van een resultaatverplichting.

Op dit moment wordt vanuit het programma Eenduidig Toezicht de samenwerking met andere toezichthouders gezocht, meestal per domein en altijd op basis van gelijkwaardigheid. De eerste signalen doen vermoeden dat op alle relevante domeinen voldoende bereidheid bestaat van andere toezichthouders om tenminste zinvolle experimenten te starten. Er wordt samenwerking gezocht met andere initiatieven, zoals de programma's Vereenvoudiging Vergunningen (EZ) en Handhaven met Effect (Justitie).

Interbestuurlijk toezicht

Voor interbestuurlijk toezicht is onder verantwoordelijkheid van mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een afzonderlijk traject gestart. De basis hiervan is de kabinetsreactie op het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt» van de Bestuurlijke Werkgroep Alders. In september 2006 is de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezicht-sarrangementen ingesteld. Deze commissie, onder voorzitterschap van de heer mr. dr. M. Oosting, zal medio 2007 advies uitbrengen.

De invloed van Europa

Tijdens het Algemeen overleg van 18 januari 2006 over onder andere de KVoT vroeg de heer Haverkamp de toenmalige minister voor BVK naar de invloed van Europese regelgeving op toezicht.¹ Deze heeft daarop toegezegd de beantwoording van deze vraag mee te nemen in de eindejaarsbrief 2006 over toezicht. Daarom heb ik een afzonderlijke notitie «De invloed van Europa op overheidstoezicht in Nederland» bijgevoegd. De conclusie luidt dat het toezicht op de naleving van Europese regelgeving door Europa wordt gecoördineerd op verschillende manieren en niveaus (vrijwillig of verplicht, samenwerking of controle). De invloed van Europa op het nationale toezicht neemt bovendien toe. Wel zijn er verschillen in mate en tempo per beleidsterrein. Dit vraagt een (pro-)actieve opstelling van nationale toezichthouders.

En verder...

Uit het voorgaande blijkt dat het kabinet zich sterk maakt om het toezicht op een hoger plan te brengen. Dit blijkt uit de verbeteracties binnen de toezichthouders, in de samenwerking tussen rijksinspecties en ten slotte binnen de overheid als geheel. Al deze acties zijn beschreven, alsof het uitsluitend zou gaan om optimalisering binnen de overheid en binnen bestaande wettelijke kaders. Dat is maar een deel van het verhaal. Vrijwel alle acties kennen ook een component van reflectie op de verantwoordelijkheid van de overheid in verhouding tot die van de maatschappij.² Ik geef enkele voorbeelden:

- Iedere minister die zich bezint op de selectiviteit van zijn toezicht, zal tegelijk een afweging maken over de noodzaak van dat toezicht. Dit kan leiden tot wetsvoorstellen die een fundamentele verschuiving van verantwoordelijkheden naar bedrijven inhouden.
- In de domeinprojecten in het kader van het programma Eenduidig Toezicht worden in de eerste plaats frontoffices gerealiseerd. Bij de vormgeving ervan heeft het bedrijfsleven een stem. Die stem kan ook doorklinken in voorstellen tot deregulering in samenhang met particulier initiatief ter borging van publieke belangen.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Nicolai

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 27 831, nr. 75.

² Dit geldt voor de acties van de ministeries binnen actie 1 (Modernisering Toezicht) en voor het programma Eenduidig Toezicht (actie 2). Dit constaterend, heb ik besloten actie 3 (Toekomstverkenning) niet tegelijkertijd als een afzonderlijke actie te starten. Ten eerste hebben de twee andere acties een hogere prioriteit. Ten tweede verwacht ik van die acties concrete signalen voor zinvolle verschuivingen van verantwoordelijkheden in de richting van bedrijven.