

Tussenrapportage Programma ET zomer 2007

Inleiding

Dit is de tweede tussenrapportage over het programma Eenduidig Toezicht. De rapportage van 19 december 2006¹ is besproken in het algemeen overleg van 31 januari 2007.

De overheid stelt regels om de belangen van burgers te waarborgen op een groot aantal terreinen: van veiligheid en gezondheid tot goed onderwijs en verantwoorde zorg. Toezicht is daarbij een onmisbare schakel, en de samenleving heeft daar hoge verwachtingen van. Tegelijkertijd is het logisch dat men zo weinig mogelijk hinder van de inspecties wil ondervinden.

In reactie op de tweede motie-Aptroot stelde het vorige kabinet het programma Eenduidig Toezicht (ET) in.² Het programma kreeg als opdracht de toezichtlast door rijksinspecties in een aantal domeinen te reduceren met 25%, en de inspecties tegelijk effectiever te maken. Deze doelstellingen vergen een modernisering van de manier waarop het rijktoezicht wordt georganiseerd en uitgeoefend. Als richtsnoer voor deze modernisering geldt de Kaderstellende visie op toezicht 2005.³ Deze stelt dat het toezicht leidt tot minder last en meer effect als het de principes volgt van selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

De doelstellingen van het programma ET sluiten aan bij het beleidsprogramma van het nieuwe kabinet. Dat stelt vertrouwen centraal in de relatie met de samenleving. Toezicht wordt daarbij uitgevoerd door een dienstverlenende overheid die slagvaardig is, niet verkokerd en die werkt met minder regels, minder instrumenten en minder loketten.

ET is een van de programma's voor vermindering van regeldruk, naast het programma Regeldruk bedrijven (Financiën/EZ) en het programma Regeldruk administratieve lastenverlichting burgers (BZK). De mogelijkheden voor effectieve samenwerking zijn momenteel onderwerp van gesprek. Daarbij wordt ook synergie gezocht met de programma's van het ministerie van Justitie: Algemeen wetgevingsbeleid, Rijk aan handhaving en Handhaving met effect.

ET is geplaatst onder het programma Vernieuwing rijksdienst, dat geleid wordt door de programma-SG. Gedelegeerd opdrachtgever van het programma namens het kabinet is de Taskforce ET. Naast ministeries en inspecties zijn hierin de VNG, het IPO, VNO-NCW en MKB-Nederland vertegenwoordigd. De Inspectieraad, samengesteld uit de inspecteurs-generaal en hoofden van de rijksinspectiediensten, is verantwoordelijk voor de uitvoering. Er is een tijdelijke programmadirectie ingesteld tot 31 december 2007. Deze ondersteunt de Taskforce bij de aansturing van het programma, faciliteert en stimuleert de Inspectieraad tot een effectieve en samenhangende realisering van de opdracht, en bewaakt de voortgang en rapporteert daarover.

De voornaamste resultaten tot nu toe

- huidige toezichtlast is gemeten in 8 domeinen, 5 metingen lopen, 2 zijn in voorbereiding
- maximaal 2 reguliere rijksinspecties per jaar in MKB in horeca en metaal (was al zo in land- en tuinbouw, afval, bouw en hout)
- 4 front offices
- nauwe samenwerking met bedrijven en instellingen
- 5 gemeenschappelijke jaarplannen
- 2 integrale risicoanalyses
- in 11 domeinen pilots gaande of in voorbereiding waaraan gemeenten meedoen
- veel acties voor cultuurverandering
- inspectietaken plantaardige sector overgedragen aan private keuringsdiensten.
- taakoverdracht tussen rijksinspecties: controle arbeidstijden en arbeidsomstandigheden (van AI naar VWA in horeca), controle rookverbod (van VWA naar AI in bouw en houtverwerkende industrie)
- ICT-applicaties voor samenwerking worden in de praktijk getest
- juridische voorwaarden voor gegevensuitwisseling in kaart gebracht, acties benoemd

¹ Bijlage bij TK 27 381 nr. 31

² TK 2005-2006, 29 362 nr. 107

³ Bijlage bij TK 2005-2006, 27 831 nr. 15

Meting van de toezichtlasten

Het programma Eenduidig Toezicht (ET) werkt van buiten naar binnen: in overleg met het bedrijfsleven en de instellingen zijn domeinen bepaald waar de toezichtlast het grootst is. De aard en omvang van de toezichtlasten was slechts globaal bekend toen het programma ET begon. Inmiddels zijn er metingen afgerond in acht domeinen en gaande in vijf andere, zodat het feitelijke beeld steeds duidelijker wordt.

De methode voor meting van de toezichtlasten, ontwikkeld in samenwerking met de interdepartementale programmadirectie Administratieve lasten (Ipal), maakt eenduidig zichtbaar hoe groot de administratieve lasten en de ervaren lasten van toezicht zijn. Administratieve lasten zijn de kosten – uitgedrukt in tijd en geld – die bedrijven en instellingen moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortkomen uit inspecties. Bedrijven ervaren inspecties echter niet alleen als belastend in termen van tijd en geld. Daarom is de methodiek speciaal ontwikkeld om ook de ervaren toezichtlasten te meten. Deze kunnen liggen op het vlak van werkwijze, afstemming met andere inspectiediensten, deskundigheid, helderheid van communicatie, terugkoppeling van bevindingen, adviesvaardigheid, en proportionaliteit van optreden.

De metingen herleiden de toezichtlasten naar de betrokken overheidsorganisaties binnen het rijk, de gemeente, de provincie en het waterschap. Het toezicht dat de vele (semi) private organisaties uitvoeren in opdracht van de overheid is buiten beschouwing gebleven.

Iedere lastenmeting heeft een begeleidingscommissie, waarin brancheorganisaties vertegenwoordigd zijn, en die ook aanbevelingen doet aan de toezichthouders. Na verloop van tijd zal het programma de behaalde resultaten peilen volgens een nog te bepalen aanpak en frequentie.

Constateringen over het toezicht

De metingen van toezichtlast tonen de volgende rode draden.

- De organisatie van het toezicht in Nederland, vanuit de verantwoordelijkheden voor de naleving van wet- en regelgeving, is voor bedrijven en instellingen onlogisch en onnodig belastend. Hierdoor wordt een bedrijf beoordeeld door soms wel 19 toezichthouders namens de overheid.
- Het jaarlijkse aantal reguliere inspectiebezoeken vanuit de overheid (rijk, gemeente en provincie) per bedrijf of instelling loopt uiteen van 2,2 (kinderopvang) tot 42 (vleesketen).
- Per domein verschilt de verhouding tussen rijkstoezicht en toezicht door andere overheden. In veel domeinen wordt een groot deel van het toezicht uitgevoerd door gemeenten, in de kinderopvang zelfs 97%. In andere domeinen is dat juist erg weinig, zoals bij de ziekenhuizen (10%). Over het algemeen zijn gemeenten belangrijk voor het MKB, en provincies voor de grotere industriële bedrijven (chemie 66%, afval 61%).
- De jaarlijkse administratieve toezichtlast per bedrijf varieert sterk: voor een klein agrarisch bedrijf bedraagt die € 170, voor een grote chemische onderneming € 40.000 en voor een ziekenhuis ruim € 300.000. Deze bedragen vormen een betrekkelijk klein deel van de totale administratieve lasten.
- Ergernis over toezicht is ten dele terug te voeren op de werkwijze. Bijvoorbeeld wanneer inspecties zich beperken tot procedures en protocollen (de papieren werkelijkheid), of wanneer ze onvoorspelbaar zijn door sterke individuele verschillen in aanpak. Daarnaast storen bedrijven en instellingen zich eraan als toezichthouders hun bezoeken en gegevens niet met elkaar afstemmen, waardoor inspecties elkaar overlappen, meer tijd kosten en soms zelfs tegenstrijdige eisen stellen.
- Ook een wantrouwende houding van de inspecteur kan aanleiding geven tot irritatie, evenals onduidelijke communicatie over het doel en de bevindingen van het bezoek.
- De financiële lasten en irritaties door toezicht worden het sterkst gevoeld in het MKB, vooral in de kleine bedrijven.

Uit gesprekken na de lastenmetingen en vanuit de lopende samenwerkingsprojecten binnen het programma komen ook andere zaken naar voren:

- Bedrijven en instellingen willen benaderd worden vanuit vertrouwen in hun goede intenties. Wie zich aan de regels houdt, zou minder vaak en minder gedetailleerd gecontroleerd moeten worden. Ook de effectiviteit van het toezicht is belangrijk, in het bijzonder een stevige aanpak van bewuste niet-nalevers die oneerlijk concurreren.
- Bedrijven en instellingen willen dat het toezicht aansluit bij de bedrijfsprocessen. Daarnaast hechten ze veel waarde aan het leereffect van een inspectiebezoek (terugkoppeling), en aan advies over de naleving van regels (compliance assistance).
- Ondernemers maken geen onderscheid tussen de verschillende organisaties binnen gemeenten, rijk, provincies en waterschappen, maar beschouwen het geheel als 'de overheid'. Bij het toezicht op vergunningen is niet altijd de rolverdeling duidelijk tussen enerzijds de organisatie of afdeling die de vergunning verleent, en anderzijds de gemeentelijke afdeling respectievelijk rijks- of provinciale inspectie die het bedrijf controleert. Bedrijven met vestigingen of projecten in meerdere gemeenten en provincies ervaren ook last doordat ze dezelfde procedure in iedere gemeente en provincie afzonderlijk moeten doorlopen, met alle onderlinge verschillen van dien.
- Ondernemers ervaren de last van toezicht en de last van regels (vergunningen, administratieve voorschriften) als één probleem. De opvatting van bedrijven en instellingen over regels is dat die vaak te gedetailleerd en te sectoraal zijn, en niet aansluiten bij hun eigen kwaliteitssystemen. Regels worden te vaak gewijzigd en bovendien op tijdstippen die niet altijd logisch passen in de bedrijfsproces. Dat kan leiden tot onbedoelde niet-naleving.
- In ieder domein is samenwerking tussen rijksinspecties nodig. Voor effectieve reductie van toezichtlasten moet dat wel maatwerk zijn, want er is een grote diversiteit aan situaties en wensen. Zo blijken de geïnspecteerden niet in ieder domein behoefte te hebben aan de loketfunctie van een front office, bv. in de bouw en in het railvervoer.
- Men weet dat er aan verbeteringen wordt gewerkt, maar merkt er in de meeste domeinen nog relatief weinig van. Zo leidt een andere werkwijze niet automatisch tot minder lasten, bijvoorbeeld als gecombineerde inspectiebezoeken langer duren, of als zelfregulering gepaard gaat met ingewikkelde rapportages.

Bovenstaande constatering onderstrepen het belang van de acties die het programma ET heeft ingezet. Tegelijk geven ze aanleiding tot accentverschuivingen (zie paragraaf Vooruitblik).

Wat merken de ondernemer en de instelling tot nu toe

Tot nu toe zijn de volgende verbeteringen merkbaar voor bedrijven en instellingen. De bijlage geeft een nader gespecificeerde opsomming, inclusief de resultaten die volgens planning nog te verwachten zijn.

Twee reguliere rijksinspecties per jaar in MKB

Dit is inmiddels gerealiseerd in de domeinen horeca en metaalindustrie. Dit was al het geval in de land- en tuinbouw, afvalsector, bouw en houtverwerkende industrie.

Front offices

De samenwerking is begonnen of verdiept in circa twintig domeinen. Front offices met een centraal aanspreekpunt en een website zijn inmiddels gestart in de domeinen horeca, land- en tuinbouw, gezondheidszorg (ziekenhuizen) en sanctietoepassing.

Betrokkenheid ondernemers en instellingen

De geïnspecteerden zijn op meerdere niveaus bij het programma betrokken. Zo is het bedrijfsleven vertegenwoordigd in de Taskforce ET en de brancheorganisaties bij de lastenmetingen. Daarnaast is in de meeste domeinen een klankbordgroep van ondernemers respectievelijk instellingen. Tenslotte zijn of worden bedrijven, instellingen en/of brancheorganisaties betrokken bij de vele pilots voor samenwerking.

Overige resultaten en activiteiten van het programma

Uitbreiding van de merkbare verbeteringen kent een aantal randvoorwaarden van bestuurlijke, organisatorische of technische aard. Onderstaande activiteiten bevinden zich als het ware onder de motorkap.

Instelling Inspectieraad

Het informele beraad van inspecteurs-generaal (IG-Beraad) is begin 2007 omgezet in de Inspectieraad.⁴ De raad bevordert en bewaakt de samenwerking tussen rijksinspecties, en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma ET. De werkprogramma's en jaarverslagen van de Inspectieraad worden aan de Kamer aangeboden via de minister van BZK. Als eerste komt rond de zomer het werkprogramma 2007-2008.

Samenwerking tussen rijksinspecties

In de meeste domeinen zijn samenwerkingsafspraken tussen rijksinspecties gemaakt of gepland, bijvoorbeeld over de controlebezoeken. Domeinbrede jaarplannen zijn gerealiseerd in de horeca, de land- en tuinbouw, de ziekenhuizen, het vervoer over de weg en de afvalsector.

Betrokkenheid andere toezichthouders

In het kader van het programma ET is of wordt in de meeste domeinen via pilots gezocht naar mogelijkheden voor structurele samenwerking met lokale of regionale overheden. Daarnaast is er overleg met andere grote spelers in het landelijke toezicht, zoals de douane en het KLPD. De douane treedt toe tot de Inspectieraad.

Cultuurverandering

Er is verbetering nodig van houding en gedrag, deskundigheid, communicatie, adviesvaardigheid, en inzicht om proportioneel en waar nodig doortastend op te treden. Al met al betekent dat een versnelling van de ingezette cultuurverandering bij de inspecties. Bij de rijksinspecties lopen meerjarige organisatiebrede opleidingsprogramma's voor 'Het nieuwe inspecteren'; de Inspectieraad zorgt voor coördinatie. Deze professionalisering zal ook merkbaar worden binnen de domeingerichte samenwerking.

Risicoanalyse

Niet elke overtreding van een voorschrift leidt tot een risico voor de samenleving. Om selectiever te kunnen optreden is dus een weging nodig van de risico's als gevolg van overtredingen. Een andere vorm van selectiviteit is het bepalen van de bedrijven die door hun aard of door hun gedrag meer risico's met zich meedragen dan andere. In ieder domein bundelen de rijksinspecties hun risicoanalyses binnen een jaar. De vervolgstap: een geïntegreerde risicoanalyse, volgt een jaar later. Met die stap worden de risico's op bijvoorbeeld de gebieden milieu, gezondheid en arbeidsomstandigheden onderling vergeleken en afgewogen, waarna het rijkstoezicht zich kan concentreren op de belangrijkste risico's.

In de horeca en in het vervoer over water (binnenvaart) functioneert zo'n gezamenlijke risicoanalyse inmiddels, voor de ziekenhuizen is er een in ontwikkeling. Bij het ontwikkelen en toepassen van een methodiek voor risicoanalyse maakt het programma ET gebruik van de kennis van het Expertisecentrum rechtspleging en rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

Taakoverdracht

Taakoverdracht vermindert de noodzaak tot onderlinge coördinatie en kan dus leiden tot meer efficiëntie en minder last. Tot nu toe is in enkele domeinen een beperkte taakoverdracht gerealiseerd tussen rijksinspecties. In de horeca heeft de Arbeidsinspectie de controle van arbeidstijden en arbeidsomstandigheden, inclusief handhaving en uitvoering rond de naleving, overgedragen aan de Voedsel- en Warenautoriteit. In de domeinen bouwnijverheid en houtverwerkende industrie heeft de VWA de controles van het rookverbod overgedragen aan de AI.

Per 1 september 2007 draagt het ministerie van LNV de inspectietaken van de Plantenziektenkundige Dienst (PD) over aan de vier private keuringsdiensten in de plantaardige sector. Het gaat om de import- en exportinspecties op plantenziekten en de kwaliteitskeuringen van groenten en fruit. De minister van LNV blijft hier eindverantwoordelijk voor.

⁴ Stcrt. 27 feb. 2007, nr. 41

ICT-voorzieningen

Uitwisseling van gegevens met behulp van ICT is cruciaal voor efficiënte samenwerking, zowel tussen inspecties onderling als met derden. Bijvoorbeeld om het aantal inspectiebezoeken te verminderen en om meer risicogericht te kunnen inspecteren. Het programma E-inspecties ontwikkelt de benodigde voorzieningen, in samenhang met overheidsbrede ontwikkelingen voor een verbeterde elektronische dienstverlening.

Het Bezoekinformatiesysteem voor uitwisseling van afgelegde en voorgenomen bezoeken wordt in de praktijk getest in de horeca en op Schiphol. Daarna worden ook de inspectieresultaten aan de bezoekgegevens toegevoegd (Aandachtvestigingsysteem). Voor het gemeenschappelijk afhandelen van klachten komt in het najaar het Meldingensysteem, uit te testen in de land- en tuinbouw. De Gemeenschappelijke inspectieruimte, waardoor verschillende inspecties een object kunnen beoordelen, wordt getest t.a.v. risicovolle bedrijven (besluit risico's zware ongevallen BRZO). Het Digitaal Dossier brengt zoveel mogelijk informatie over objecten bijeen en wordt na oplevering in het najaar uitgetest in het vervoer over de weg. Bij de pilots worden ook gemeenten betrokken.

Randvoorwaarden voor gegevensuitwisseling

Goed functionerende front offices, geïntegreerde risicoanalyses en reductie van het aantal bezoeken vergen grootschalige informatie-uitwisseling tussen toezichthouders. Uit onderzoek van de Inspectieraad blijkt dat een onbelemmerde gegevensuitwisseling op dit moment niet mogelijk is door bepalingen rond privacy en geheimhouding. Daarvoor is wetgeving nodig, zoals de Algemene wet overheidsinformatie die ontwikkeld wordt als opvolger van de WOB of een specifieke Wet op de rijksinspectiegegevens. Toch is ook binnen de huidige wettelijke kaders rond privacy en geheimhouding een zekere mate van gegevensuitwisseling mogelijk. Door in de praktijk daarmee aan de slag te gaan, zullen de grenzen van de mogelijkheden duidelijk worden. Zo nodig kan er in specifieke situaties naar deeloplossingen worden gezocht, zodat de lastenreductie en de modernisering van het toezicht niet hoeven te stagneren.

Vooruitblik

Om de benodigde verbeteringen te realiseren is de blik niet alleen gericht op reductie van toezichtlast, maar ook op verhoging van het effect en de kwaliteit van het toezicht. De eerder genoemde constatering geven aanleiding tot accentverschuivingen en aanvullingen in de doelstellingen van het programma.

1. In domeinen waarin andere overheden een grote rol spelen zal er betrekkelijk weinig effect zijn als de 25% lastenreductie beperkt blijft tot het rijkstoezicht. Samenwerking met gemeenten en provincies is daar essentieel. Een belangrijk nieuw kader is het bestuursakkoord tussen rijk en VNG (4 juni 2007). Daarin is bepaald dat er afspraken komen voor mogelijke decentralisatie van rijkstoezichttaken, en voor vermindering van interbestuurlijk rijkstoezicht op de gemeenten. Verder maken de VNG en het kabinet afspraken over de vraag of, en zo ja hoe de uitkomsten van het programma ET uitgebreid zullen worden naar gemeenten, met een duidelijke prioritering van het aantal domeinen. Een groep van circa 20 pioniergemeenten zal samen met de VNG en het rijk de regeldruk voor bedrijven en burgers, inclusief de toezichtlast, verminderen. Het komende bestuursakkoord met het IPO kan een tweede belangrijke lijn van verbreding zijn.
2. Aangezien de administratieve toezichtlast vooral wordt ervaren in het MKB, zullen de acties in die domeinen versterkt worden.
3. Een standaard front office blijkt niet altijd de beste of de hele oplossing te zijn; maatwerk is nodig. Per domein moet het de invulling krijgen die nodig is: centraal loket voor bedrijven om contact op te nemen met toezichthouders, en/of intern coördinatiepunt voor verdere samenwerking tussen toezichthouders. In domeinen die geen behoefte hebben aan een centraal loket worden daarom andere oplossingen gezocht voor de geconstateerde problemen.
4. De rijksinspecties hebben de suggesties vanuit het bedrijfsleven overgenomen om de professionaliteit op enkele punten met voorrang te verbeteren. De voornaamste zijn: inspecties zo mogelijk vooraf melden en tijdstip afstemmen met het bedrijf, inspecties zo kort mogelijk houden, uitleg over het doel, goede rapportages, en meer advies over naleving van de regels.
5. De rijksinspecties bewegen zich naar selectiever toezicht, dat lichter wordt voor de goede nalevers op basis van vertrouwen, en zwaarder voor de slechte nalevers. Om meer effect te sorteren is versnelling nodig van het domeinbreed integreren van risicoanalyses, zo mogelijk afgestemd met toezichthouders bij andere overheden.

6. Meer nadruk is eveneens nodig op verdergaande modernisering, zoals systeemtoezicht, (de)centralisatie, privatisering, taakoverdracht tussen rijksinspecties of (deel)fusies.
7. Intensieve samenwerking en verankering met de andere regeldrukprogramma's is wezenlijk voor effectieve resultaten, bijvoorbeeld om een vermindering en vereenvoudiging van regelgeving voor elkaar te krijgen.

In december volgt nog één rapportage in het toegezegde halfjaarlijkse ritme.⁵

⁵ TK 2005-2006, 29 362 nr. 107