

Samen werkt!

**Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door
rijksinspecties**

April 2005

Samenvatting

In het najaar van 2004 hebben de rijksinspecties in tien pilots op pragmatische wijze onderzocht wat de voordelen zijn van samenwerking. Het onderzoek maakt onderdeel uit van het Programma Andere Overheid (PAO) en is vooral bedoeld om na te gaan of meer samenwerking tussen rijksinspecties kan leiden tot:

- Minder toezichtslast voor bedrijven;
- Efficiënter toezicht;
- Effectiever toezicht of.

Daarnaast moest het onderzoek uitwijzen welke strijdige regels er zijn en voorstellen inventariseren voor hoe deze strijdige regels zijn weg te nemen.

De hoofdconclusie is dat samenwerking, mits afgewogen en slim toegepast, werkt. Niet in alle gevallen levert samenwerking voldoende op. Verkeerd gekozen samenwerkingsvormen kunnen zelfs negatief uitpakken. Daarom dient vooraf een duidelijk en afgewogen doel te worden geformuleerd. Daarna kan de juiste samenwerkingsvorm worden gekozen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de **toezichtslast** voor bedrijven door samenwerking in de pilots gemiddeld met tussen de 10 en 25% afnam, in één geval zelfs met 50%. Daarentegen is in één pilot (horeca) de toezichtslast door de samenwerking juist als groter ervaren. Samenwerking:

- Betekent minder maar diepgaandere controles;
- Maakt het mogelijk gericht toezicht te houden;
- Kan de rapportagelast voor bedrijven verminderen;
- Voorkomt strijdigheid in regels.

In de pilots zijn overigens geen nieuwe (onbekende) **tegenstrijdige regels** opgedoken. De meeste bedrijven in de pilots (met uitzondering van ziekenhuizen en in mindere mate de chemische bedrijven in Delfzijl) ervaren toezicht overigens niet als grote last. Vrijwel allemaal erkennen ze het nut van toezicht, onder meer doordat de marktwerking (eerlijke concurrentie) er door in stand gehouden wordt.

Vermindering van toezichtslast, meer efficiency en effectiviteit is mogelijk door:

- Onderaannemerschap tussen inspecties;
- Het opstellen van risico-profielen en daarop gebaseerde inzet van toezicht;
- Door andere toezichthouders te betrekken en meer openheid over de plannings van toezicht te betrachten.

Innovatieve vormen van toezicht voor vermindering van de toezichtslast dienen ruimte te krijgen.

Door samen te werken kan toezicht **effectiever** worden, met name door het maken van risicoprofielen waardoor het toezicht gericht wordt. Maar ook door met of namens elkaar toezicht houden of een betere ketenhandhaving kan toezicht effectiever worden.

Hoewel samenwerking niet in alle gevallen en in elke vorm iets oplevert kan het de **efficiency** van inspecties verhogen. Samenwerking lukt echter niet altijd. De kans op succesvolle samenwerking kan worden verhoogd door:

- Onbekendheid van inspecties met elkaars werk weg te nemen;
- Meer te sturen op samenwerking.
- Afspraken te maken over de wijze waarop omgegaan wordt met verschillen in prioriteiten;
- Juridische beperkingen (verschillen in bevoegdheden en sanctiemiddelen en barrières voor het uitwisselen van gegevens) weg te nemen.

Ook moet aandacht worden geschonken aan de eventuele angst om werkzaamheden te verliezen. Samenwerken vergt, zeker in het begin, veel tijd en inspanning. Daardoor is er in geen van de pilots al echte efficiencywinst geboekt. Men bevond zich in de "investeringsfase".

Om samenwerking tussen rijksinspecties structureel van de grond te krijgen dient in de Kaderstellende Visie op Toezicht, die medio 2005 door het kabinet zal worden gepresenteerd,

een aantal visies te worden geformuleerd op de wenselijkheid en inrichting van gegevensuitwisseling, sturing in het gebruik van ICT en prioriteiten binnen inspecties. Het IG-Beraad is de instantie die de zware rol zou moeten vervullen op deze ambities te sturen. Zo zou zij "domeinen" (bijvoorbeeld chemische industrie, ziekenhuizen, etc.) of thema's (bijvoorbeeld veiligheid, kinderen, etc.) kunnen benoemen waarbinnen samenwerking naar verwachting leidt tot vermindering van toezichtslast en vergroting van efficiency en effectiviteit. Daarnaast dient de leiding en het middenkader van inspecties de samenwerking krachtig te bevorderen.

Om het IG-beraad beter in staat te stellen om te sturen op deze onderwerpen wordt aanbevolen een tijdelijk "innovatieproject" in het leven te roepen dat het IG-beraad in deze taak ondersteunt. Dit innovatieproject richt zich op de taken die aan het IG-beraad worden toebedacht zoals:

- Het definitief slechten van de juridische problemen.
- Het sturen van ICT-ontwikkelingen.
- Samenwerkingsinitiatieven ondersteunen.
- Andere innovatieve ideeën realiseren. Te denken valt aan bijvoorbeeld het ontwikkelen van een gemeenschappelijke methodiek voor het maken van risico-analyses. Ook kan het projectteam fungeren als een soort kenniscentrum op het terrein van samenwerking tussen rijksinspecties.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Doel en kader project	5
2. Uitvoering project	6
3. Resultaten	7
3.1. Toezichtslast	7
3.1.1. Wat is toezichtslast	7
3.1.2. Toezichtslast en de gevolgen van samenwerking	7
3.1.3. Maatregelen ter vermindering van toezichtslast	8
3.2. Efficiency voor inspecties	9
3.3. Effectiviteit van toezicht	10
3.4. Strijdige regels	10
3.5. Belemmeringen voor samenwerking	10
3.6. Juridische belemmeringen voor uitwisseling van informatie	11
3.7. Toenemend belang informatie- en communicatie technologie	12
3.8. Kansen bij structurele samenwerking	13
4. Conclusies en aanbevelingen	16
Bijlage 1: Organisatie van het project	19
Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur	20
Bijlage 3: Tabel met resultaten toezichtslast per pilot	21
Bijlage 4: Een voorbeeld van een handhavingsdashboard in 2015	25

1. Doel en kader project

Dit project is onderdeel van het Programma Andere Overheid (PAO). Doel van dit programma is de hele overheid efficiënter en effectiever te laten werken. Dit is een belangrijke wens van het kabinet Balkenende II. Concreet betekent dit dat de overheid beter moet presteren voor de burger en het bedrijfsleven. Dat geldt dus ook voor de wijze waarop de overheid toezicht uitoefent.

Het PAO bestaat uit vier actielijnen. De derde lijn, *de rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren*, betreft onder andere toezicht en handhaving. Het kabinet meent dat er binnen toezicht nog veel efficiency- en effectiviteitswinst is te behalen door middel van informatie-uitwisseling, afstemming, samenwerking en eventuele taakintegratie. Minstens zo belangrijk is de constatering dat door de verkokering in toezichtsland er meer toezichtslast bestaat dan nodig. Ook in het 12-puntenplan van het SG-Beraad staat dit project aangekondigd (onderdeel 12.1)

Dit project heeft beoogd om op een pragmatische manier te onderzoeken of het gezamenlijk inspecteren van bedrijven door rijksinspecties voldoende kansen oplevert.

Het is vooral bedoeld om na te gaan of meer samenwerking tussen rijksinspecties leidt tot:

- Minder toezichtslast voor bedrijven;
- Efficiënter toezicht;
- Effectiever toezicht.

Daarnaast moet het onderzoek uitwijzen welke strijdige regels er zijn en voorstellen inventariseren om deze strijdige regels weg te nemen.

Aanvankelijk was ook ten doel gesteld om te onderzoeken of de kwaliteit van het toezicht als effect van samenwerking toeneemt. Daarvoor bleek in het tijdsbestek van dit onderzoek echter onvoldoende ruimte waardoor dat onderwerp niet als zelfstandig doel in deze rapportage terugkomt.

2. Uitvoering project

Om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken zijn in de tweede helft van 2004 tien pilots uitgevoerd, in verschillende branches en sectoren. In de pilots hebben tien rijksinspecties (soms samen met enkele andere toezichthouders) op pragmatische wijze onderzocht wat de meerwaarde is van gezamenlijke bedrijfsbezoeken.

Nr	Pilot	Rijksinspecties ¹
1	Chemische industrie Delfzijl	VI, AI, IVW/RWS, SodM Provincie Groningen, Regionale Brandweer en Waterschap Hunze en Aa's
2	Ziekenhuizen	IGZ, AI, VWA, VI en IVW
3	Beheer en gebruik ingekapselde radioactieve bronnen	AI en SodM
4	Intergraal toezicht bij kinderen in opvangsituaties	OI, IGZ, IOOV, IJZ, Brandweer, Gemeente Eindhoven
5	Gecombineerde landelijke wegtransportcontrole	VI, IVW, AI, KLPD, AID, Douane
6	Bestrijdingsmiddelen glastuinbouw	AI en AID
7	Houtverduurzaming	AI, VI en VWA
8	Mijnbouwinstallaties (Offshore)	AT, IVW en SodM
9	Ketenaanpak asbest	AI en VI
10	Horeca	VWA, AI, VI, Brandweer, Gemeente Den Helder

Tabel 1: Overzicht van pilotprojecten en de daarbij betrokken organisaties. De vet aangegeven instanties waren belast met de projectleiding.

Per pilot is door een extern bureau de toezichtslast, de efficiency en de effectiviteit gemeten die is ontstaan als gevolg van het gezamenlijk inspecteren van bedrijven². Met een aantal branches hebben gesprekken plaatsgevonden over toezichtlast en mogelijkheden om deze te verminderen. Daarnaast zijn beperkte onderzoeken verricht naar het gebruik van (nieuwe) ICT-toepassingen, grenzen aan informatie- en kennisdeling en mogelijke vormen van samenwerking.

Namens het SG-Beraad is Secretaris-Generaal VROM, mevrouw drs. Marjanne Sint, opdrachtgever van dit project. De uitvoering is gecoördineerd en gefinancierd door de VROM-Inspectie.

¹ VROM-Inspectie (VI), Arbeidsinspectie (AI), Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Voedsel- en Warenautoriteit (VWA), Onderwijsinspectie (OI), Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), Inspectie Jeugdzorg (IJZ), Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), Algemene Inspectiedienst (AID), Agentschap Telecom (AT), Rijkswaterstaat (RWS).

² Bij de pilots ziekenhuizen en integraal toezicht in de kinderopvang zijn geen bedrijfsbezoeken afgelegd en heeft dus geen meting op deze wijze plaatsgevonden.

3. Resultaten

3.1. Toezichtslast

3.1.1. Wat is toezichtslast

De feitelijke toezichtslast is gedefinieerd als *de kosten uitgedrukt in tijd en geld van bedrijven om te voldoen aan de informatieverplichtingen vanwege het toezicht*.

Deze informatieverplichtingen kunnen betrekking hebben op:

- Voorbereiding: bijvoorbeeld het aanleveren van informatie voorafgaand aan de inspectie³.
- Uitvoering: de tijd voor de begeleiding van de inspecteurs op de locatie.
- Nazorg: het aanleveren van aanvullende informatie na afloop van het bezoek.

Naast de *feitelijke* toezichtslast wordt de *ervaren* toezichtslast onderscheiden. Hieronder wordt de perceptie van het toezicht door het betrokken bedrijf verstaan.

Tijdens het project zijn door een extern bureau nulmetingen en eindmetingen verricht om het effect van gezamenlijke inspecties op de toezichtslast vast te stellen.

Onder het begrip toezichtslast valt **niet**::

- Sancties en het alsnog moeten aanpassen van de bedrijfsvoering aan de voorschriften.
- Uit regelgeving voortvloeiende aanpassingen aan processen en omstandigheden.
- Betalen van leges en van heffingen voor vergunningen.
- Aanvragen van vergunningen.

3.1.2. Toezichtslast en de gevolgen van samenwerking

De bedrijven die bij de pilots betrokken zijn vinden de inspecties, zoals die normaal gesproken worden uitgevoerd, op zich slechts zelden problematisch (er is geen sprake van een hinderlijke verstoring van de bedrijfsprocessen). Dit komt meestal door een beperkte frequentie en duur van de controles. Het doel van de inspecties is voor de meeste bedrijven wel duidelijk en de inspecties worden over het algemeen ook als nuttig ervaren. Inspecties houden de bedrijven scherp en hebben een preventieve werking. Ook wordt in bepaalde branches, zoals in de asbestbranche, aangegeven dat de frequentie van de inspecties mag worden verhoogd om 'free-rider'-gedrag tegen te gaan.

Belangrijke uitzonderingen hierop waren de ziekenhuizen en in mindere mate de chemische industrie in Delfzijl, vooral door de rapportageplicht die deze bedrijven kennen.

Toezichtslast als gevolg van het werk door de rijksinspecties wordt vooral veroorzaakt door:

- De hoeveelheid rapportageverplichtingen;
- Onverwachte controles;
- De mate van eenduidigheid en consistentie in het toezicht;
- De deskundigheid van de inspecteurs;
- De opstelling van inspecteurs (heeft de inspecteur oog voor de omstandigheden en de risico's?).

Door samenwerking tussen rijksinspecties in de pilots daalde de toezichtslast voor de bedrijven gemiddeld met tussen de 10 en 25%; in één geval zelfs met 50 %⁴. In één pilot (horeca) werd de toezichtslast door het bedrijfsleven juist als toegenomen ervaren. De uiteindelijke winst is afhankelijk van de aard van datgene waarop toezicht gehouden wordt, de soort wet- en regelgeving, de overlap tussen de werkzaamheden, de intensiteit van de inspecties en de wijze van samenwerking. Ook blijkt uit de resultaten van pilots waarbij toezichthouders van buiten de Rijksoverheid betrokken waren dat de toezichtslast door samenwerking nog verder kan afnemen⁵.

³ Uiteraard is dit alleen relevant bij aangekondigde inspecties, waarbij expliciet vooraf informatie wordt gevraagd.

⁴ Op basis van de rapportages. Delfzijl; 10 tot 20%. Verslag pilotproject bestrijdingsmiddelen glastuinbouw: 15%. In het rapport 'meten van toezichtslast, efficiency en effectiviteit van handhaving, Capgemini, wordt een bandbreedte van 25% tot 50% genoemd.

⁵ Eindrapport Pilotproject Delfzijl, pagina 20.

Als belangrijkste voordelen van gezamenlijke inspecties hebben de bedrijven genoemd:

- Het scheelt tijd; afhankelijk van het aantal inspecties dat bij de pilot betrokken is, is er sprake van jaarlijks 1 à 2 inspecties minder.
- Er is geen sprake meer van overlap en er is één aanspreekpunt.
- Er is meteen afstemming mogelijk tussen de inspecties waardoor mogelijke tegenstrijdigheden of andere problemen kunnen worden opgelost.
- De samenwerking tussen de inspecties is goed voor de aanwezige kennis en ervaring tijdens de controles. Inspecties kunnen van elkaar leren.

Bij gezamenlijke bedrijfsbezoeken moeten bedrijven meestal extra tijd investeren in begeleiding van de controle. Men vindt dat echter de moeite waard, gezien de verwachte opbrengsten, zoals minder controles en beter voorbereide controles. Door samenwerking wordt het onderzoek diepgaander uitgevoerd en wordt de inspectie door de geïnspecteerde als completer ervaren⁶.

Overigens hebben enkele bedrijven de voordelen van de gezamenlijke inspectie als volgt genuanceerd:

- Een nadeel is dat een bezoek door meerdere inspecteurs tegelijkertijd een grotere impact heeft op de bedrijfsvoering of een slechte uitstraling heeft naar klanten (bijvoorbeeld kleine hotels).
- Een bezoek van meerdere diensten tegelijkertijd kan overkomen als een 'overval' en door de zelfverzekerde houding van de inspecties kan de indruk van 'machogedrag' ontstaan (bijvoorbeeld in de pilot verduurzaamd hout).
- Als het betrokken bedrijf geen gezamenlijk inspectierapport ontvangt vervalt een groot deel van de meerwaarde (o.a. de pilot ingekapselde radioactieve bronnen).

Koepelorganisaties (VNO-NCW, FME-CWM, LTO) en enkele brancheorganisaties hebben het belang van goede communicatie over en rondom inspecties benadrukt. Vooral de gepercipieerde toezichtslast, de 'ergernis', kan aanzienlijk dalen als inspecties meer inzicht geven in het hoe en waarom van toezichtsacties, achterliggende beleidslijnen, werkplannen e.d.

Veel bedrijven, en dan vooral de grotere, geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid⁷ te voelen, en verantwoording te willen afleggen, bijvoorbeeld via hun website. Zij vragen een beloning voor (deze) openheid, bijvoorbeeld in de vorm van minder wantrouwen en dus minder controles.

Dat sluit overigens aan bij het WRR-advies "Een goede dienstverlening", waarin gepleit wordt voor meer ruimte voor professionaliteit van bedrijven, en het rapport "Vreemde Ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen" waarin een sterkere rol voor anderen dan de overheid als toezichthouder is weggelegd. Ook dient het standpunt van het kabinet te worden vermeld dat certificering weliswaar niet in de plaats kan komen van toezicht maar wel als een aanvulling daarop kan worden gebruikt. Tot slot is aangegeven dat bedrijven, als zaken goed in orde bleken, een afrondende brief met een compliment, waarderen.

3.1.3 Maatregelen ter vermindering van toezichtslast

De volgende maatregelen en instrumenten bieden kansen voor vermindering van de toezichtslast:

- **Samenwerking:** diverse vormen van samenwerking tussen inspecties (zie paragraaf 3.8) kunnen de toezichtslast, verder verminderen.
- Verdere ontwikkeling van **risicoanalyses**; hierdoor worden steekproeven trefzekerder, kan meer gefocust worden op de 'bad guys' dan op de 'good guys'. Bij deze laatste groep kan het aantal inspectiebezoeken daardoor afnemen. Dit zien deze bedrijven als een beloning voor goed gedrag.

⁶ Uit: eindrapportage 0- en eindmeting toezichtslast. Capgemini, januari 2005.

⁷ Het is zinvol na te gaan of de definitie van "maatschappelijke verantwoording" zoals bedrijven die interpreteren voldoende overeenkomt met de definitie die door de overheid wordt gehanteerd.

- Toezichthouders dienen meer vanuit degene of datgene waarop toezicht gehouden wordt (het object van toezicht) te redeneren en zich bewust te zijn van de impact die ze op bedrijven hebben. Dit overigens zonder dat het ten koste hoeft te gaan van de handhaving. Oftewel: handhaving dient meer **objectgeoriënteerd** dan regel- of disciplinegeoriënteerd te zijn. Concrete objecten (een bedrijf) of een verzameling objecten (ziekenhuizen bijvoorbeeld) kunnen onderworpen worden aan een integraal inspectieprogramma, waarin alle relevante regelgeving is verwerkt.
- **Beloning door minder toezicht** dankzij goed gedrag, openheid en het nemen van verantwoordelijkheid door de bedrijven zelf.
- **Ketenbenadering**: hoe eerder in een keten goede handhaving hoe minder toezichtslast verderop in de keten.
- Realiseren van de **basisregistraties** (bedrijven, objecten, adressen enz.) en het operationaliseren van de één-loket-gedachte zodat bedrijven minder hoeven te rapporteren.
- Verdere **professionalisering** van het inspectievak.
- Verdere ontwikkeling van de **communicatie** over en rondom inspecties, bijvoorbeeld door regulier overleg met de branches.

3.2. Efficiency voor inspecties

Onder efficiency wordt verstaan: het verbeteren van de verhouding tussen de investeringen (in geld en tijd) die inspecties moeten verrichten om hun toezichtstaken uit te oefenen. Samenwerking kan voor inspecties veel efficiencyvoordelen opleveren. Uit de pilots is gebleken dat soms efficiencyvoordelen tot 30% zijn te behalen⁸. Die winst is overigens in geen van de pilots gerealiseerd. Integendeel zelfs. Samenwerking vraagt namelijk een aanzienlijke investering alvorens het vruchten gaat afwerpen. Men moet elkaar eerst vinden en ontmoeten, agenda's moeten afgestemd worden en heldere afspraken moeten worden gemaakt. Alle pilots bevonden zich nog in die "investeringsfase".

De werkelijke efficiencywinst in samenwerking zit niet zozeer in het gezamenlijk inspecteren, maar vooral in **afgewogen samenwerking**. De betrokken inspecties kunnen vooraf analyseren waar de efficiencyvoordelen bij inspectie van een zelfde (of groep) objecten zijn te behalen. De winst kan worden geboekt in:

- De *voorbereiding*, door uitwisseling van gegevens, gezamenlijke risico-analyses (waardoor gericht toezicht mogelijk is) en door het opstellen van inspectieplannen.
- De *uitvoering*, bijvoorbeeld door inspectie van objecten voor een collega-inspectie (gebruik maken van elkaars zogenoemde oog- en oorfunctie). Ook valt te denken aan het eenmalig opvragen en rechtstreeks invoeren van objectgegevens in gegevensbestanden waardoor de kans op fouten lager wordt.
- De *afhandeling*, door gemeenschappelijke opslag en beheer van gegevens.

Deze efficiencyvoordelen werken door binnen één inspectie, maar ook tussen inspecties. Om de uitwisseling van informatie tussen inspecties structureel mogelijk te maken zijn nieuwe afspraken nodig (zie onder paragraaf 3.6). Vooral de toepassing van nieuwe ICT-technieken, zoals het mobiel, on-line kunnen opvragen en vullen van gegevensbestanden het leveren van expertkennis via ICT-middelen en het kunnen inspecteren op afstand, levert grote efficiencyvoordelen op (zie paragraaf 3.7). Naast uitwisseling **tussen** inspecties hebben deelnemers aan de pilots voorbeelden genoemd om **samen** met bedrijven of instellingen (bijvoorbeeld met de koepel van ziekenhuizen) een gezamenlijk gegevensbestand (bibliotheek) op te zetten.

Op termijn kan door betere samenwerking de werkwijze en de afhandeling door de inspecteur ingrijpend veranderen. Ook liggen er mogelijkheden om taken van elkaar over te nemen, bijvoorbeeld door een "onderaannemersrelatie" tussen inspecties.

⁸ Pilot bestrijdingsmiddelen glastuinbouw 30%; 0 – 10% pilotproject Delfzijl.

Naast de objectieve voordelen kwam in het onderzoek naar voren dat inspecties door het gezamenlijk inspecteren leren van elkaars aanpak, de werkterreinen en de risico's bij/van objecten. Daarnaast is het netwerk van de inspecteurs verbreed.

3.3. Effectiviteit van toezicht

Bij effectiviteit gaat het om de vraag in welke mate doelen worden gerealiseerd.

In vrijwel alle gevallen is naar voren gekomen dat ook de effectiviteit door de samenwerking omhoog kan, vooral op de wat langere termijn.

Door samenwerking kunnen inspecties diepgaander controleren, zien en horen ze meer en door gegevensuitwisseling en risicoanalyse kan toezicht effectiever worden ingezet, namelijk gericht op slechte nalevers. Dat geldt ook voor ketenhandhaving. Zo kunnen bijvoorbeeld toezichtgegevens uit controles aan het eind van de keten input leveren voor toezichthoudende inspecties die eerder in de keten opereren of bevoegd zijn en andersom. Er zijn voorbeelden dat de eerstelijns-toezichthouder gegevens kan aanleveren voor tweedelijns-toezicht⁹. Overnemen van taken op dit laatste punt is overigens niet eenvoudig omdat daarmee rollen van inspecties gaan vermengen (het "pettenprobleem"). Ten slotte kunnen nieuwe ICT-toepassingen bijdragen aan meer integrale controles.

3.4. Strijdige regels

Nieuwe strijdige regels zijn er niet geconstateerd¹⁰. Strijdige regels bij de afvoer en het transport van (infectieus) ziekenhuisafval waren bekend en aan de oplossing daarvan wordt al gewerkt. Overigens is het zo, zoals hierboven geconstateerd, dat bij gezamenlijk optreden de kans op strijdigheden zeer klein is. Dit komt omdat die eventuele strijdigheden ter plekke worden geconstateerd en teniet kunnen worden gedaan. Een andere mogelijkheid is dat bij verdergaande samenwerking, minder inspecteurs bij het bedrijf komen en strijdigheden vooraf gezamenlijk worden weggenomen.

3.5. Belemmeringen voor samenwerking

Alvorens in te gaan op kansen voor samenwerking volgt nu een aantal punten, die samenwerking kunnen hinderen. In het project zijn de volgende belemmeringen, gerangschikt naar uitvoerend, juridisch en strategisch niveau naar voren gekomen.

Op uitvoerend niveau:

- De toezichthouder is niet van nature geneigd om te streven naar minder toezichtslast. De toezichtslast is voor hen vaak ook niet zichtbaar.
- Toezichthouders zijn weinig bekend met het nut en de mogelijkheden van samenwerking.
- Samenwerking kan soms als bedreiging worden gezien¹¹.
- Soms gaan toezichthouders uit van gepercipieerde en niet van feitelijke beperkingen bij samenwerking ("dat werkt toch niet", vermeende juridische obstakels etc).
- Niet (goed) geslaagde samenwerking uit het verleden leggen een hypotheek op nieuwe pogingen daartoe.
- Samenwerking tussen eerste- en tweedelijns-toezicht is lastig.

Op juridisch niveau:

- Verschillen in bevoegdheden.
- Verschillen in sanctiemiddelen.
- Belemmeringen voor structurele gegevensuitwisseling.

⁹ Voor een deel m.n. bij de bron van de asbestketen, de asbestverwijdering, zal dat ook in de toekomst het geval zijn. Uit pilot Ketenaanpak asbest.

¹⁰ Gesignaleerd is tegenstrijdige regelgeving inzake afvoer en transport van (infectieus) ziekenhuisafval. De Inspectie Verkeer en Waterstaat ziet hierop toe op basis van Europese regelgeving die opgenomen is in de Wet Vervoer gevaarlijke stoffen, en de VROM-Inspectie doet dat op grond van de Wet milieubeheer. Inmiddels heeft VROM het initiatief genomen te onderzoeken welke tegenstrijdigheden in de (interne) regelgeving aanwezig zijn en wat daar aan te doen is.

¹¹ Dit is een moeilijk hard te maken fenomeen. Naar gevoel van het projectteam heeft dit echter vermoedelijk in meerdere pilots bij één of meer betrokkenen een rol gespeeld. Dat wordt opgemaakt uit de soms "onverklaarbaar" moeizame totstandkoming van de samenwerking dan wel de "beperkte" conclusies uit de pilots.

Op strategisch niveau:

- Verschillen in doelen van toezicht (naleving, risicobeperking, advisering, financiële controle etc).
- Verschillen in prioritering in programma's (wat voor de een belangrijk is, is dat niet noodzakelijkerwijs voor de ander).
- Weinig tot geen ruimte voor en sturing op samenwerking.
- Verschillen in het gebruik van sanctiemiddelen waardoor samenwerking niet altijd logisch lijkt te zijn.
- Verschillen in ICT-ontwikkelingen waardoor de ene inspectie innovatiever kan werken dan de andere en waardoor kennisdeling niet eenvoudig te organiseren is.
- Het is niet altijd duidelijk wie eindverantwoordelijk is, wie probleemhouder en probleemoplosser is.

Tabel 2: belemmeringen voor samenwerking op drie niveaus

Samenwerken gaat dus niet vanzelf. Dit is ook tijdens het project geconstateerd. Voor een belangrijk deel is dat verklaarbaar vanuit de historisch gegroeide rol van inspectie, inspecteur, taakveld en vorm van toezicht/handhaving. Elke inspectie heeft een zelfstandige taak en positie die soms in het geheel geen verband houdt met die van andere inspecties.

Uit dit onderzoek bleek dat bij de start de tijd en de ruimte moet worden genomen om het doel en het belang van de samenwerking te bespreken en afspraken te maken. Belangrijk is de constatering dat in vrijwel alle pilots gaandeweg het enthousiasme bij de deelnemende inspecteurs voor samenwerking groeide en de onwennigheid en soms weerstand verdween. In dit onderzoek is overigens het vermoeden bevestigd dat er sneller wordt samengewerkt naarmate de werkterreinen voor alle partijen dichter bij elkaar liggen. Ook wordt er sneller samengewerkt bij controles met een gelijksoortig onderwerp en/of inspectiemethodiek¹². Kennelijk is de mentale (en fysieke) afstand tussen toezichthouders van verschillende inspecties dan kleiner.

Tot slot bestaat de indruk dat zowel bij het management als op de werkvloer nog onvoldoende mogelijkheden bekend zijn van nieuwe ICT-toepassingen die de samenwerking kunnen bevorderen (par. 3.7).

3.6. Juridische belemmeringen voor uitwisseling van informatie

Kennisoverdracht in de praktijk

Uitwisseling van informatie tussen inspecties wordt in de huidige situatie vaak van geval tot geval geregeld, of door middel van tijdelijke overeenkomsten tussen (meestal twee) partijen. In de dagelijkse praktijk spelen ook personele unies vaak een rol. Voor een goed functionerende samenwerking is echter vrije uitwisseling en een goede structurele, juridische basis noodzakelijk. Tot op heden is er weinig bekend over de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden.

Huidige praktijk

Uit interviews die met een aantal inspecties zijn gehouden¹³ blijkt dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) vaak wordt aangewezen als dé belemmering voor vrije uitwisseling van gegevens tussen rijksinspecties. Voorts is de inschatting dat deze wet het gebruik van een eventuele gezamenlijke inspectiedatabase belemmert. Ook worden door de inspecties veel niet-juridische belemmeringen genoemd waardoor gegevensuitwisseling niet plaatsvindt. Het is bij inspecties bijvoorbeeld niet altijd duidelijk welke taken andere inspecties hebben en daardoor ontbreekt het beeld welke gegevens worden opgeslagen. Maar ook als die taken wel bekend zijn weten inspecties nauwelijks van elkaar over welke gegevens ze beschikken. Ook wordt aangegeven dat inspectiemedewerkers te weinig tijd krijgen of dat er met de eigen middelen al voldoende informatie beschikbaar is om taken uit te kunnen voeren. Tot slot zorgen

¹² Eindrapport Pilotproject Delfzijl, pagina 20.

¹³ Nathalie van der Sluis; 'Samenwerking rijksinspecties bij bedrijven; gegevensuitwisseling en overige juridische knelpunten in beeld'. Afstudeerscriptie. Hanzehogeschool Groningen, Faculteit Economie. September 2004.

(besturings)systemen ervoor dat (gezamenlijk) verzamelde gegevens niet in de database kunnen of dat gegevens niet één op één aansluiten.

Vervolgonderzoek Juridische randvoorwaarden

Uit vervolgonderzoek¹⁴ door een extern bureau, dat is gespecialiseerd in privacyregelgeving, blijkt dat vrije uitwisseling van inspectiegerelateerde gegevens tussen rijksinspecties complex is. Uitwisseling van inspectiegegevens stuit niet op één maar op twee barrières. De belangrijkste juridische barrière is namelijk de specifieke sectorale wetgeving en in mindere mate de Wet bescherming persoonsgegevens.

De specifieke sectorale wetgeving geeft *gebruiksbeperkingen* en bepaalt daarmee voor welke doeleinden gegevens door de betreffende inspectie mogen worden gebruikt en verwerkt. De *geheimhoudingsverplichting* zorgt er voor dat de uitwisseling alleen in uitzonderingssituaties is toegestaan. Hier worden dan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geraakt die het niet toelaten dat er onderling wordt uitgewisseld. Hier gaat het om de definitie van 'gegevens', die algemener van opzet is dan de definitie van 'persoonsgegevens' in de Wbp.

De Wet bescherming persoonsgegevens heeft een andere insteek. Deze wet geeft juist regels op welke wijze persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en dit biedt daarmee meer mogelijkheden dan beperkingen om gegevens uit te wisselen.

Bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten of bij inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen kunnen – na een belangenafweging die is voorgeschreven door de Wet openbaarheid van bestuur - onderling gegevens worden verstrekt. Het is de vraag of een algemene onderzoeksvraag van een bestuursorgaan voldoende 'publiek' belang heeft zodat het verstrekken van dergelijke informatie op grond van de WOB is gerechtvaardigd. In concrete situaties kan zo'n onderzoeksvraag gerechtvaardigd zijn maar een algemene voorbereidende onderzoeksvraag op grond van de WOB maakt geen kans. Dit probleem doet zich voor omdat inspecties opgesplitst zijn. Om deze barrières weg te nemen wordt één wettelijke basis onder alle inspecties aanbevolen evenals het doorbreken van de geheimhoudingsplicht.

3.7 Toenemend belang informatie- en communicatie technologie

Informatie- en communicatietechnologie kunnen bij samenwerking een grote rol spelen¹⁵. Het kan de (mobiele) informatie-uitwisseling tussen inspecteurs en databases vergemakkelijken doordat gegevens van de eigen dienst (maar ook die van "anderen") eenvoudig benaderd en aangevuld kunnen worden. Voorts kan (wederzijdse) expertise gemakkelijker beschikbaar worden gesteld. Zo kunnen bijvoorbeeld tijdens een bedrijfsbezoek en/of de voorbereiding daarvan doelgerichte selecties worden gemaakt, al dan niet aan de hand van een risicoprofiel of kunnen rapporten, rapportageverplichtingen, de correspondentie naar de geïnspecteerde door één uitvoerder worden opgepakt.

Koppeling van databestanden en het gebruiken van risicoprofielen kan leiden tot een meer efficiënter en effectiever inspecteren en het daarmee terugdringen van toezichtslast voor "goede" bedrijven.

Naast het eenmalig vastleggen van inspectiegegevens door gezamenlijke inspecties zijn directe koppelingen met bestanden van bedrijven denkbaar. Met ICT kan de rapportagelast naar het zich laat aanzien aanzienlijk worden beperkt. Het maakt ook de één-loket gedachte beter mogelijk.

In de pilot Gezamenlijke wegtransportcontrole wordt geconstateerd dat Inspecties elk hun eigen informatiesystemen hebben die los van elkaar zijn of (zullen) worden ontwikkeld. In het ICT deelonderzoek wordt aanbevolen om een 'paraplu of schil' aan te brengen over de structuur van bestaande informatiesystemen van de inspecties om eenvoudiger gegevens te kunnen uitwisselen. Daarnaast is het voorstel om vormen van centrale ontsluiting van gegevens te

¹⁴ Onderzoek juridische randvoorwaarden voor vrije uitwisseling en inspectiegerelateerde gegevens tussen rijksinspecties en andere overheden'. Singewald Consultants Group BV, januari 2005.

¹⁵ Zie ook de aanbevelingen uit het rapport Toezicht en ICT-kanskaarten.

ontwikkelen¹⁶. Het ideaal bestaat uit het ontwikkelen van op termijn gelijke systemen met synchronisatie van de informatie in het toezichtswerk.

Een visie op ICT in de verdere toekomst (2015) gaat uit van het zogenaamde 'dashboard' principe. Daarbij heeft de handhaver van de toekomst de beschikking over een 'handhaversdashboard', waarin alle voor de handhaver relevante kennis is gebundeld en dat overal en altijd bereikbaar is. In bijlage 4 staat hiervan een voorbeeld uitgewerkt. Daarnaast zijn er ontwikkelingen ten aanzien van basisregistraties.

3.8. Kansen bij structurele samenwerking

Waar liggen nu de grootste winstkansen door samenwerking? Duidelijk mag zijn dat samenwerking op alle genoemde doelen winst kan opleveren, afhankelijk van de omstandigheden. Ze staan in de voorgaande paragrafen beschreven. De vraag is hoe het zo kan worden ingericht dat die kansen ook benut kunnen worden.

Samenwerking biedt mogelijkheden, maar kost ook energie om het goed van de grond te krijgen. Daarom is het noodzakelijk om - zeker bij nieuwe of niet zeer voor de hand liggende samenwerking - vooraf goed te analyseren welke vorm het meest bijdraagt aan het verminderen van de toezichtslast, het verbeteren van de efficiency en de effectiviteit. Onderzocht is welke samenwerkingsvormen op dit moment bestaan. Aan de hand van vijf typen van samenwerking worden de mogelijkheden weergegeven. Daarbij is aangegeven of het type samenwerking mogelijkheden biedt voor vermindering van toezichtslast en verbetering van de efficiency en effectiviteit. Elke vorm en intensiteit van samenwerking heeft voor- en nadelen, afhankelijk van de doelen en het onderwerp waarop toezicht gehouden wordt. Omdat er in de praktijk verschillende werkvormen zijn, is er een typologie ontwikkeld met vijf, in intensiteit toenemende vormen van samenwerking:

1. Uitwisseling

Samenwerking is beperkt tot uitwisseling van informatie, gegevensbestanden over objecten, resultaten van inspecties en interventies.

2. Afstemming

Wederzijdse afstemming vraagt een intensiever overleg. Naast uitwisseling van informatie ook afspraken over gelijktijdige bezoeken, rapportages; echter met volledige handhaving van afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheden en uitvoering.

3. Regie

Eén aanspreekpunt voor degene op wie toezicht gehouden wordt. Eén van de ministeries is aanspreekpunt (accountrol); heeft procesverantwoordelijkheid voor gezamenlijke inspecties, geïntegreerde rapportages en het signaleren van strijdigheden. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft ongewijzigd.

4. Onderaanneming

Een aantal inspectiepunten wordt meegenomen door een collega-inspectie; de 'oog en oor' functie. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden blijven ongewijzigd.

5. Taakoverdracht

Taken en bevoegdheden worden gemandateerd aan een ander ministerie; de verantwoordelijkheid blijft ongewijzigd. Is structureler van opzet dan de onderaanneming.

In deze typologie wordt de samenwerking steeds intensiever. Verondersteld wordt dat naarmate de samenwerking intensiever is, de toezichtslast verder afneemt en de efficiency toeneemt. Per onderwerp en situatie, bestaat er een optimum. Soms kan een nog intensievere samenwerking weliswaar minder toezichtslast opleveren, maar ook zo veel investeringen en afstemming van de

¹⁶ Powerpoint sheets 'afsluiting werkgroep Geodan'; pilot landelijke transportcontrole.

inspecties vergen dat men zich kan afvragen of dit wenselijk is. Ook kan verdere samenwerking onmogelijk zijn doordat de specifieke kennis te veel uiteenloopt of dat het juridisch niet haalbaar is.

Overigens kunnen deze vormen van samenwerking ook stapsgewijs worden gebruikt in een ontwikkelingstraject tussen inspecties, waarbij gaandeweg (cultuur)verschillen kunnen worden weggenomen.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de meest aansprekende kansen per type samenwerking (n.b. voor de leesbaarheid zijn niet alle kansen in de daaropvolgende rijen herhaald).

Kansen bij samenwerken

TYPEN	KENMERKEN	KANSEN
UITWISSELING INFORMATIE	<p><i>Afzonderlijk, ad-hoc</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Info tussen inspecties uitwisselen op verzoek (signalen, rapporten). - Verantwoordelijkheid, taak en bevoegdheid blijven bij afzonderlijke ministeries. - Afzonderlijk inspecteren. - Aanspreekpunt per aspect. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichter toezicht mogelijk n.a.v. signalen.
AFSTEMMING	<p><i>Afzonderlijk, tegelijkertijd op locatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Oog en oor voor elkaar; actieve uitwisseling van informatie en ervaringen. - Bundeling deelrapportages. - Afzonderlijke interventies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Systematischer werkwijze wanneer signalen worden verwerkt in (meer)jaarplannen. - Effectiever optreden en minder toezichtlast wanneer (meer)jaarplannen inspecties op elkaar zijn afgestemd. - Toezichtobjecten hebben inzicht in (meer)jaarplan van inspecties (waar mogelijk). - Helderheid normen door minder interpretatieverschillen. - Kwaliteitsverbetering door leren van elkaar.
REGIE	<p><i>Tegelijkertijd op locatie, één aanspreekpunt, inspecties gelijkwaardig</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eén inspectiestrategie afspreken. - Gelijktijdig inspecteren, met afzonderlijke disciplines. - Eén procesverantwoordelijke (regisseur) als aanspreekpunt. - Gemeenschappelijk gebruik van faciliteiten, controlemiddelen en analyses van monsters. - Gemeenschappelijke rapportage. - Toezichtteams in vaste samenstellingen. - Uitdiepen van inspectie-activiteiten indien toezicht plaatsvindt op een zelfde domein of vanuit een zelfde wet. - Samenwerking vastgelegd in convenant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Helderheid door één aanspreekpunt voor object van toezicht. - Minder verschillende rapportageplichten voor bedrijven. - Minder last door één geïntegreerde analyse en rapportage. - Grotere kans op kwaliteitsverbetering bij object van toezicht door structurele aanpak van inspecties.
ONDER-AANNEMING	<p><i>Op locatie slechts één inspecteur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijk verdelen van inspectie-activiteiten bij toezicht op een zelfde object of vanuit een zelfde wet. - Verantwoording en terugkoppeling naar moederdepartement. - Opdrachtgever en opdrachtnemer. - Specialisten in backoffice van het moederdepartement. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efficiënter verdelen van capaciteit; deze elders inzetbaar ("een groter net en kleinere mazen") waardoor effectiviteit stijgt. - Meer efficiency door standaardisatie van informatieverzamelen en -opslag (systeemstandaardisatie).
TAAKOVERDRACHT	<p><i>Structureel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Taak en bevoegdheid gemandateerd aan ander ministerie. - Eindverantwoordelijkheid bij oorspronkelijk departement. - Infobeheer bundelen. - Eén frontoffice met specialisten in backoffice in één ministerie. - Eén interventiestrategie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder last door eenduidig optreden van overheid.

4. Conclusies en aanbevelingen

Wat levert samenwerking op?

De hoofdconclusie is dat samenwerking, mits afgewogen en slim toegepast, werkt. Echter niet in alle gevallen levert samenwerking voldoende op. Verkeerd gekozen samenwerkingsvormen kunnen zelfs negatief rendement opleveren. Daarom dient bij elke samenwerkingsactiviteit tevoren een duidelijk doel te worden geformuleerd waarbij de juiste samenwerkingsvorm gekozen kan worden.

Is dat gebeurd dan kan samenwerking bijdragen aan de vermindering van de toezichtslast, verhoging van de efficiency en effectiviteit van het toezicht en brengt het strijdige regels aan het licht dan wel voorkomt die. Dat geldt dus ook voor de meeste pilots uit dit project.

Aanbeveling 1. Zet de succesvolle en kansrijke pilots uit dit onderzoek voort. Breid uit en verdiep ze waar mogelijk.

Door samenwerken zijn diverse doelen te bereiken waarvan de belangrijkste zijn: het maken van risicoprofielen en het daarmee beter kunnen focussen van toezicht, het verminderen van de rapportageplicht van bedrijven, het met of namens elkaar toezicht houden, een betere ketenhandhaving, de goede marktwerking in stand houden en het voorkomen (wegnemen) van strijdige regels.

Hoe samenwerken?

Samenwerking bestaat in veel varianten die variëren van gegevensuitwisseling, afstemming van bedrijfsbezoeken en/of die gezamenlijk uitvoeren tot volledige taakoverdracht. Niet elke variant is in elke situatie optimaal. Soms is samenwerking zelfs in het geheel niet zinvol. Samenwerking kan en mag dan ook geen doel op zich zijn. Daarom is het nodig om per potentieel samenwerkingsproject heel bewust te kiezen welke vorm het meest efficiënt en/of effectief is.

Uit vrijwel alle pilots blijkt, ondanks de korte voorbereiding, dat er winst is te boeken. Verwacht wordt dat er, mits goed afgewogen, nog meer resultaten zijn te boeken met verdere intensivering en betere afweging van de vorm van samenwerking. Dit is uiteraard afhankelijk van de situatie waarin het wordt toegepast.

Aanbeveling 2. Het IG-beraad dient samenwerking gestructureerd op te pakken. Voordat de jaarplannen 2006 opgesteld gaan worden, dient ze domeinen (bijvoorbeeld chemische industrie, ziekenhuizen, etc) of thema's (bijvoorbeeld veiligheid, kinderen, etc) te benoemen waarbinnen samenwerking naar verwachting veel oplevert voor vermindering van de toezichtslast en verbetering van de efficiency en effectiviteit. Daarbij kan het model met de typen van samenwerking uit dit onderzoek een goede rol vervullen. De gekozen domeinen of thema's worden opgenomen in de jaarplannen 2006.

Welke belemmeringen voor samenwerking dienen te worden weggenomen?

Samenwerking komt niet zomaar van de grond. Dit is voor een deel te verklaren door het ontbreken van inzicht in elkaars werkzaamheden. Belangrijker is echter dat er nauwelijks prikkels zijn om te gaan samenwerken. Sterker nog: wat soms leeft is een (gevoelde) straf op samenwerking. Door de extra tijd die is benodigd om een samenwerkingsvorm op te starten worden inspectiedoelen niet gehaald. Of men vreest dat samenwerking een voorloper is van verlies van taken (overdracht en/of bezuinigingen). Vaak komt het voor dat prioriteiten per inspectie ver uiteen lopen. Samenwerking moet dus gestuurd worden. Het (regionaal) management van de inspecties heeft de plicht, gezien de kansen die samenwerking biedt, om vooral belemmeringen die op uitvoerend niveau voorkomen, weg te nemen.

Aanbeveling 3: Het IG-Beraad zet gedurende 2005 binnen de inspecties concrete acties uit om de belemmeringen voor samenwerking op uitvoerend niveau weg te nemen door voorlichting over de voordelen van samenwerking, bekendheid met elkaars werk te bevorderen (bijvoorbeeld door contacten tussen inspecties en personele (uit)wisselingen te bevorderen), de werkplannen voor 2006 op structurele basis op elkaar af te stemmen, het creëren van tijd voor startende samenwerking, en het belonen van goede voorbeelden van samenwerking.

Daarnaast bestaan er feitelijke problemen om samenwerking van de grond te tillen, zoals juridische belemmeringen rond bevoegdheden, sancties en gegevensuitwisseling. Het is niet zozeer de Wet bescherming persoonsgegevens die een barrière vormt om gegevens uit te wisselen. Het zijn vooral de *gebruiksbeperkingen* in de wet- en regelgeving en de bestaande specifieke of algemene *geheimhoudingsverplichting* die belemmerend werken op uitwisseling van de door rijksinspecties verzamelde gegevens. Op incidentele basis of na het opstellen van (jaarlijkse) convenanten is gegevensuitwisseling wel mogelijk. Om structurele informatie-uitwisseling voor samenwerking mogelijk te maken moet een ingrijpend wetgevingsproces uitgevoerd worden om de specifieke sectorale wetgevingsbarrières te slechten.

Aanbeveling 4: In de nieuw op te stellen Kaderstellende Visie op Toezicht wordt een integrale visie geformuleerd op wederzijdse toegang tot gegevens en een termijn waarbinnen dit zou moeten worden gerealiseerd. De uitvoering hiervan komt te liggen bij het IG-Beraad dat hiervoor voldoende juridische capaciteit vrijmaakt. Deze groep dient, afhankelijk van de in de Kaderstellende Visie op Toezicht geformuleerde visie, een wellicht ingrijpend traject voor wetgevingsaanpassingen (of anderszins) voor zijn rekening te nemen. Meteen na de vaststelling van deze visie moeten deze werkzaamheden worden gestart. Per direct kan, als interim-oplossing, een instrument in de vorm van een 'open uitwisseling' aan informatie ontwikkeld worden evenals een 'omnibus melding' in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Met deze trajecten is haast geboden omdat de juridische randvoorwaarden op dit moment de optimale inzet van ICT en het opzetten van wederzijds toegankelijke databestanden tegenhouden. Inspecties steken jaarlijks veel energie in (soms moeizame) onderhandelingen met andere toezichthouders.

Waar liggen kansen voor verdere verbeteringen?

Alle bedrijven erkennen het nut van goed toezicht, zowel vanuit maatschappelijke als vanuit economische motieven. Als inspecties samenwerken, kan door risicoanalyse veel gericht toezicht worden gehouden. Meer aandacht kan dan uitgaan naar de "bad guys" waardoor de "good guys" beloond worden door minder toezicht én door een beter functionerende markt.

De toezichtslast wordt overigens door de meeste bedrijven die in de pilots onderwerp van toezicht waren niet als problematisch ervaren, met uitzondering van ziekenhuizen en, in mindere mate, de chemische industrie. Daarnaast bleek dat andere zaken zoals administratieve lasten en het (opgetelde) toezicht door andere instanties (gemeenten en provincies, brandweer, verzekeraars, certificeerders etc) regelmatig een grotere rol spelen. Vermindering van toezichtslast door rijksinspecties tot soms wel 50% is voor deze bedrijven dan op zich wel prettig maar ook weer relatief. Meer wordt nog verwacht van uitbreiding van deze samenwerking met andere toezichthouders. Het Convenant Strijdige Regels biedt daarvoor goede kansen.

Aanbeveling 5: Breid de samenwerking, daar waar relevant, uit met andere toezichthouders, zoals gemeenten, provincies en waterschappen maar ook bijvoorbeeld politie, douane en belastingdienst. Er dient dus met volle kracht ingezet te worden op de uitvoering van het Convenant Strijdige Regels. Het IG-Beraad dient daarop toe te zien en de voortgang te bewaken.

Maar er is in dit onderzoek nog een aantal andere mogelijkheden aangereikt om de toezichtslast voor bedrijven te verminderen: meer focus door risico-analyse, meer objectgerichte benadering i.p.v. regelgerichte benadering, belonen van goed gedrag, openheid en het nemen van verantwoordelijkheid door de bedrijven zelf, ketenbenadering, gebruiken van basisregistraties en het operationaliseren van de één-loket-gedachte, regulier overleg tussen branche en toezichthouders, transparantie in toezichtsprogramma's en het ontwikkelen van andere vormen van toezicht (bijvoorbeeld door niet-toezichthouders).

Aanbeveling 6: In de Kaderstellende Visie op Toezicht benadrukken dat kansen moeten worden aangegrepen om door innovatie de toezichtslast te verminderen, door verschillende ideeën die zijn opgeworpen in de praktijk te toetsen en te implementeren. Het IG-Beraad monitort de voortgang.

Net als bij andere uitvoerende diensten (bijvoorbeeld tussen de sociale dienst en de belastingdienst) wordt gegevensuitwisseling tussen inspecties steeds belangrijker. ICT biedt veel kansen om de toezichtslast te verminderen en de efficiency en effectiviteit te verhogen. Aangezien er allerlei ontwikkelingen zijn (zoals de ontwikkeling en aanschaf van nieuwe datasystemen) is ook hier haast geboden. Elke nieuwe autonome ICT-ontwikkeling maakt samenwerking tussen inspecties zeker niet makkelijker.

Aanbeveling 7: De Kaderstellende Visie dient heldere grenzen en perspectieven voor het gebruik van ICT in toezicht te formuleren. Die visie dient voortvarend gerealiseerd te worden onder verantwoording van het IG-beraad.

De bovengenoemde voorstellen hebben voordelen voor alle inspecties en objecten van toezicht. Niemand, behalve bedrijven die naleving proberen te ontlopen, heeft baat bij het voortbestaan van gebrekkige samenwerking tussen toezichthouders. Het kan niet zo zijn dat deze kansen onbenut blijven. Het oppakken ervan door één of enkele inspecties namens de anderen gaat veel tijd kosten en loopt een aanzienlijke kans te stranden op diverse gronden. De kaderstellende visie biedt kansen het toezicht krachtig te richten zodat er sprake is van een "sneller, slimmer en slagvaardiger" toezicht. Dat betekent dus dat het IG-Beraad een veel sterkere en leidende rol moet gaan spelen dan op dit moment, om er voor te zorgen dat deze ontwikkelingen werkelijk van de grond komen.

Aanbeveling 8: Geadviseerd wordt om een tijdelijk "innovatieproject" in te richten. Dit project moet bestaan uit volledig vrijgemaakte inspectiemedewerkers, aangevuld met (externe) experts op bepaalde gebieden. Dit innovatieproject richt zich op de taken die hierboven aan het IG-beraad worden toebedacht zoals het definitief slechten van juridische problemen, wenselijke ICT-ontwikkelingen, het ondersteunen van samenwerkingsinitiatieven, het realiseren van andere innovatieve ideeën (zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van een gemeenschappelijke methodiek voor het maken van risico-analyses) en fungeren als een soort kenniscentrum (clearinghouse) op deze terreinen.

Bijlage 1: Organisatie van het project

Projectteam

Drs. Rob Velders, VROM-Inspectie (projectleider)
Mw. Drs. ing. Carla Bastiaansen, Capgemini (projectsecretaris)
Drs. Robin den Hamer, Ministerie van Binnenlandse Zaken
Drs. Wouter Stolwijk, Ministerie van Economische Zaken
Drs. Michiel Dorenbosch, VROM-Inspectie

Stuurgroep

Mw. Drs. Marjanne Sint, Secretaris-Generaal, Ministerie van VROM (voorzitter en opdrachtgever)
Drs. Maarten Ruys, Secretaris-Generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Drs. Chris Kalden, Secretaris-Generaal, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Drs. Geert van Maanen, Secretaris-Generaal, Ministerie van Verkeer & Waterstaat
Drs. Jan Willem Oosterwijk, Secretaris-Generaal, Ministerie van Economische Zaken
Mr. Gerard Wolters, Inspecteur-Generaal VROM-Inspectie
Dr. Ferdinand Mertens, Inspecteur-Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat

Klankbordgroep

Mr. Gerard Wolters, Inspecteur-Generaal VROM-Inspectie (voorzitter)
Dr. Ferdinand Mertens, Inspecteur-Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat
Ir. Johan de Leeuw, Inspecteur-Generaal Voedsel en Warenautoriteit
Jan de Jong M. Eng., Inspecteur-Generaal Staatstoezicht op de Mijnen
Dr. Jaap Uijlenbroek, Algemeen Directeur Arbeidsinspectie
Mr. Dr. Roel Nieuwenkamp, Directeur Ondernemerschap Ministerie van Economische Zaken

Pilotleiders

Chemische Industrie Delfzijl: Drs. Ing. Arend Kroes, VROM-Inspectie
Ziekenhuizen: Mw. Mr. Marijke Joosten, Inspectie voor de Gezondheidszorg
Beheer en gebruik ingekapselde radioactieve bronnen: Ing Hans Weenink/Ing. Rob Hendriks, Staatstoezicht op de Mijnen
Integraal toezicht bij kinderen in opvangsituaties: Mr Frans Meijer, Inspectie van het Onderwijs/Inspectie voor de Gezondheidszorg
Gecombineerde landelijke wegtransportcontrole: Jan Grimbergen, VROM-Inspectie, en Dr. Trix Rietveld, Algemene Inspectiedienst
Bestrijdingsmiddelen in de glastuinbouw: Jacques van der Pols, Arbeidsinspectie
Houtverduurzaming: Nico Peeters, VROM-Inspectie
Mijnbouwinstallaties (Offshore): Ing. Cees Vellekoop/Ing. Rob Hendriks, Staatstoezicht op de Mijnen
Ketenaanpak asbest: Frans Leerkes, Arbeidsinspectie
Horeca: Mw. Anja Martens, Voedsel- en Warenautoriteit

Bijlage 2; Relevante literatuur

- Andere Overheid, visie en actieprogramma, TK 2003-2004, 29 362, nr[1]
- 12-puntenplan van het SG-Beraad (2004)
- Tussenversies Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.
- Toezicht op zelfstandige organisaties, Eindrapport van het project 'Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering' in het kader van het programma 'Andere overheid', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ACT II, tussenrapportage 30 juni 2004.
- WRR rapport 70: Bewijzen van goede dienstverlening (2004), ISBN 9053567313
- Conferentie "Samenwerken door Inspecties", 16 april 2004 in theater Diligentia, georganiseerd door het Ministerie van VROM en het Management Centrum.
- Innovatie Kanskaart Toezicht en Handhaving (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003).
- Convenant Strijdige Regels (Ministerie van Economische Zaken, 2004).
- Toezicht en organisaties: organisatie, cultuur en historie en de benadering van de toezichttaak in relatie tot Sparrow's 'probleem georiënteerde inspectiebenadering'. Enkele kanttekeningen bij probleem gerichte inspecties op basis van de Nederlandse ervaringen en context (Congres Ordina 18 december 2003 Utrecht Media Plaza). Ferdinand JH Mertens, Inspecteur-Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat.
- Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Ministerie van Justitie, 2004.

Bijlage 3: tabel met resultaten toezichtslast per pilot

Pilot	Toezichtslast voor de pilot	Toezichtslast na de pilot	(Mogelijke) winst
Asbest	<ul style="list-style-type: none"> - VI (2de lijns) bezoekt bedrijven slechts beperkt waardoor weinig last 	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking wordt positief door bedrijven gewaardeerd - Door verschillend karakter van bezoeken VI (2^{de} lijns) en AI (1^{ste} lijns) moeilijk effect aan te geven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Door informatie-uitwisseling kan gericht op free-riders worden gefocust wat door de branche als positief wordt beoordeeld
Wegtransport -controle	<ul style="list-style-type: none"> - Geen sprake van grote toezichtslast - Doel van controle helder - Nut van controle wordt onderschreven (ter aanpak van free-riders) - Deskundigheid inspecteur wordt belangrijk gevonden 	<ul style="list-style-type: none"> - Toezichtslast wordt iets groter (controle duurt langer) maar wordt door de branche niet als problematisch gezien. - Gezamenlijke controle positief beoordeeld, maar niet als groot verschil met voorheen - Samenwerking goed voor kennis en ervaring tijdens controle 	<ul style="list-style-type: none"> - ICT biedt in de toekomst wellicht kansen om de controles voor de goeden sneller en integraler te laten verlopen - Pakkans voor slechte bedrijven wordt groter
Verduurzaam d hout	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdsbesteding wordt door bedrijven niet als problematisch ervaren - Feitelijke tijdsbesteding tijdens bezoek varieert per inspectie van 1,5 tot 8 uur - Nazorg varieert van 1,5 tot 20 uur. - Doel van bezoeken AI en VWA (1stelijns) duidelijk, van de VI (2delijns) minder. 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder variatie in tijdsbesteding inspectie (3 tot 4 uur bezoek) - Nazorg varieert van 1 tot 8 uur - 3 bedrijven ervaren gezamenlijke inspectie positief: inspecteurs goed voorbereid - Eén bedrijf ervoer het als matig (inspecteurs leken niet voor elkaar te willen onder doen) - Kost maar één keer tijd 	<ul style="list-style-type: none"> - Meeste bedrijven lijken weinig geïnteresseerd in samenwerking door rijksinspecties, door lage bezoekfrequentie van inspecties in deze branche - Toezichtslast lijkt erg beperkt t.o.v. andere administratieve lasten - Controles namens elkaar kan worden overwogen
Ziekenhuizen	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende uitkomsten naar aanleiding van een (inspectie)-onderzoek op eenzelfde onderwerp door verschillende toezichthouders - Grote last door de veelheid van te verstrekken informatie, regels en controles op naleving daarvan. Deze veelheid wordt veroorzaakt door de angst van de inspecties (publiekelijk of politiek) afgerekend te worden op of verantwoordelijk te worden gehouden voor incidenten die zich in de zorg voordoen ("Een cascade van regels, veroorzaakt door angst"). - De grote administratieve lastendruk bij het verkrijgen van vergunningen, goedkeuringen, certificaties enz. - Het dilemma van het verstrekken 	<ul style="list-style-type: none"> - Er heeft geen bedrijfsbezoek plaatsgevonden 	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid te verschaffen over de inhoud van de (jaarlijkse) inspectie-programma's - Betere stroomlijning van de informatiebehoefte, (zo mogelijk door digitalisering van de beschikbare informatie in een digitale bibliotheek, te beheren door de ziekenhuizen) - Het hanteren van een zorgvuldige toezichtsprocedure (inspectie-onderzoeken tijdig aankondigen, duidelijkheid over na te leven normen, afloopbericht of verslag toesturen) - Inspectieprogramma's uitvoeren op basis van afspraken (in een convenant) met de ziekenhuizen

	<p>van 'vertrouwelijke' informatie aan een inspectiedienst die onderhevig is aan de Wet openbaarheid van bestuur.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De vanzelfsprekendheid waarmee inspecties om informatie vragen en zich daarbij niet realiseren hoeveel werk dat het ziekenhuis kost die informatie te vergaren - Onbekendheid met de (jaarlijkse) inspectieprogramma's, waardoor men wordt overvallen met het verzoek om, vaak op korte termijn, informatie te verstrekken of beschikbaar te zijn voor een inspectiebezoek in het kader van een (landelijk) inspectie-onderzoek - Onzorgvuldigheden in het toezichtstraject (geen of gebrekkige vooraankondiging, niet altijd duidelijk aan welke normen men moet voldoen, geen afloopbericht of eindverslag) - Grote inspecties (IGZ en AI) veroorzaken door frequentie en omvang van bezoeken en informatiebehoefte veel toezichtslast 		
Bestrijdingsmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> - Bedrijfsbezoeken van AI en AID niet vooraf afgestemd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Betere afbakening van elkaars werkzaamheden - Vraagt mogelijk meer inzet per controle van bedrijf - Bedrijven enthousiast over samenwerking en hoopvol voor de toekomst - 15% minder toezichtslast mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Formaliseren afbakening van elkaars werkzaamheden (zgn 'logische knip') - Formulieren uniformeren en concretiseren - Kennis en informatie delen - Vervolgproject wordt opgestart
Horeca	<ul style="list-style-type: none"> - Geen afgestemde bedrijfsbezoeken (en geen notie dat er winst te behalen valt door aan elkaar kennis over te dragen) - Geen uitwisseling van informatie over bedrijven - Weinig kennis inspectieprogramma en medewerkers andere inspectiediensten 	<ul style="list-style-type: none"> - veel meer inzicht verkregen in elkaars werkterrein. Tevens heeft de samenwerking de drempel verlaagd om mogelijk in de toekomst met elkaar contact op te nemen. - Gezamenlijk inspecteren kan overkomen als een 'invasie' voor geïnspecteerde. - De efficiëntie en effectiviteit van een inspectiedienst kan worden bevorderd door uitwisseling van informatie over bedrijven die geïnspecteerd zijn en waar <u>geen</u> tekortkomingen zijn geconstateerd. Inspectiediensten kunnen deze informatie gebruiken bij de prioritering van de keuze van de te inspecteren 	<ul style="list-style-type: none"> - Het netwerk is uitgebreid; de drempel om elkaar te raadplegen is verlaagd - Tijdswinst te behalen door inspecties (zij het dat deze beperkt van aard is) - In één keer wordt het gehele bedrijf doorgelicht en in de oplossingsfeer kan de samenhang direct worden meegenomen - Efficiëntie en effectiviteit kan worden verhoogd doordat informatie over bedrijven waar geen tekortkomingen zijn geconstateerd door inspecties gedeeld kan worden waardoor bepaalde bedrijven voor inspectie uitgesloten kunnen worden. - Doorspelen van signalen door oog en oor-functie - Een intensievere samenwerking

		<p>bedrijven. Uit ervaring blijkt namelijk dat bij ondernemers die aan de eisen voldoen de kans aanzienlijk groter is dat zij op alle terreinen in redelijkheid aan de eisen voldoen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oog en oor-functie (in algemene zin) 	<p>tussen Rijksinspectiediensten onderling en met de lokale overheden kan de efficiëntie en effectiviteit aanzienlijk bevorderen. Kennis van elkaars werkerreinen en taken draagt hierin al aan bij. Door verdergaande samenwerkingsverbanden waarbij ook taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen zal de efficiëntie en effectiviteit verder toenemen. Tevens zal hierdoor de toezichtslast voor de ondernemer die in redelijkheid aan de wettelijke voorschriften voldoet, afnemen</p>
Delfzijl	<ul style="list-style-type: none"> - Onvoldoende kennis bij toezichthouder - Inconsistent overheidshandelen - Aantal omvang en onvoldoende onderlinge afstemming van rapportageverplichtingen - Niet belonen van goed gedrag 	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheden tot vermindering toezichtlast door bedrijven geschat op 10 tot 20%; 	<p>Vermindering van ervaren kwalitatieve toezichtlast door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aansturing op consistent overheidshandelen zowel door interne afstemming binnen individuele overheidsinstanties als tussen overheidsinstanties - Eén onderling afgestemde rapportageverplichting per bedrijf - Afstemming formats op bedrijfssystemen - Eenduidig omgaan met 'ongewone voorvallen' - Belonen openheid bedrijven met vertrouwen en verleggen van toezichtaandacht naar 'gesloten' bedrijven - Doelgericht toezicht vereenvoudigen door (aanpassing) onderliggende wet- en regelgeving - Bedrijven wensen uitdrukkelijk geen incidentgerelateerde relatie met overheden. Bedrijven kiezen voor een preventieve insteek en hechten aan structureel periodiek toezicht. - Vermindering last groter door deelname lokale overheden - Borging opleiding- en kennisniveau toezichthouders; - Verdere winst door structuurverandering bij Inspecties
Meervoudig toezicht	- Nog niet bekend	- Nog niet bekend	- Nog niet bekend
Gezamenlijke bezoeken off shore	<ul style="list-style-type: none"> - Niet afgestemde controles - Lange aanwezigheid controleur wegens beperkt aantal vluchten 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezoek van 3 inspecties heeft grotere impact op operaties van het bedrijf - Meer plaatsen bezet per keer in helikopter door controleurs - Minder vluchten nodig - *Meer controles uitvoerbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Door gezamenlijk op te trekken kan sneller/kunnen meer productieplatforms per tijdseenheid worden gecontroleerd - Betere uitwisseling van informatie waardoor gerichter gecontroleerd kan worden (minder last voor bedrijf en tijdswinst voor inspectie)

		in dezelfde tijd	- Verdere samenwerking kan leiden tot taakintegratie inspecteur
Ingekapselde bronnen	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdsbesteding door bedrijven niet als hinderlijk ervaren - Doel inspecties duidelijk - Inspecties houden bedrijven scherp en alert 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdsbesteding gezamenlijk bezoek en nazorg neemt aanzienlijk af - Bedrijven positief over gezamenlijke controle - Inspecties leren van elkaar en eye-opener voor bedrijven - Meerwaarde vervalt indien er geen gezamenlijke rapportage wordt ontvangen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezoekfrequentie uiterst gering - Inspecties controleren op dezelfde aspecten - Waarnemen van elkaars taken mogelijk (afstemming werkzaamheden levert resultaten op) - Bedrijven dienen nu maar één persoon vrij te maken voor begeleiding

Bijlage 4: een voorbeeld van een handhavingsdashboard in 2015

EEN VOORBEELD: HET HANDHAVINGSDASHBOARD IN 2015

- In 2015 heeft de handhaver de beschikking over een digitaal en visueel "dashboard" waarin alle vergunnings- en handhavingskennis van alle relevante partijen uit een bepaald handhavingdomein ligt opgeslagen en gepresenteerd wordt op een beeldscherm. De handhavingskennis is integraal en geredeneerd vanuit te handhaven personen en bedrijven, objecten (gebouw, auto) en gebied. Dit dashboard neemt nieuwe, geautoriseerde informatie in realtime in zich op
- Alle vergunnings- en handhavingsinfo over een te handhaven persoon, bedrijf, object of gebied moet digitaal beschikbaar en uitwisselbaar zijn, dus gestandaardiseerd, en waar mogelijk visueel worden gepresenteerd. Niet alleen statische informatie (zoals gebouweigenaar, Kadastergegevens) maar ook dynamische informatie is beschikbaar (zoals track & trace vergunningsprocedures, handhavingsgeschiedenis van *alle* handhavende organisaties).
- Bouwstenen voor het handhaversdashboard zijn reeds bestaande kennisbonnen, zoals:
 - digitale risicokaarten
 - digitale bestemmingsplannen
 - digitale kadastragegevens
 - digitale handhaversinfo (alle handhavers)
 - authentieke basisregistraties
 - digitale vergunningsinformatie
- Het dashboard is oproepbaar op beeldscherm vanuit meerdere perspectieven: vanuit de kennis over een gebied, over een persoon, een bedrijf, organisatie of instelling, over een object (gebouw of auto)
- Er zijn twee versies van het dashboard: een publiek dashboard en een handhaversdashboard. Het publieke dashboard is een uitgeklede versie van de handhaversversie, waarin ook bedrijfsgevoelige informatie is opgenomen
- De handhavingskennis in het dashboard is mobiel overal en altijd bereikbaar en is afkomstig uit:
 - A. menselijke inspecties en waarnemingen van de eigen en "aanpalende" handhavende organisaties
 - B. direct aftappen van relevante en specifieke gegevens uit gestandaardiseerde bedrijfssoftware
 - C. overheidsorganisaties, zoals authentieke basisregistraties
 - D. intelligente apparaten, gebouwen, machines en auto's, die door middel van sensoren informatie over hun eigen functioneren en van hun directe omgeving (meet- en regelgegevens) doorsturen aan geautoriseerde handhavers en wellicht het publiek. Denk aan de schoorsteen die zelf zijn uitstoot van stoffen doorgeeft. *Trend: Transparante wereld. Selfcontrol en zelfregie burger.*
- In 2015 zullen controles door menselijke handhavers nog steeds bestaan, maar ze zullen zeer specifiek zijn gericht op probleemgebieden / probleem-groepen die door datamining en filtering in realtime worden aangereikt.
- In 2015 zullen handhavers geen tijd meer hoeven te besteden aan administratieve controles, wegens gebruik van authentieke bronnen/basisregistraties. *Trend: Diagnose op afstand. Papierloze handhaving*
- In 2015 zal handhaving deels automatisch zijn. Denk aan de lift-vergunning die niet langer van papier is maar in (een chip in) de lift zit, op afstand hernieuwbaar is en tevens gekoppeld is aan de liftmotor. Verloopt de liftvergunning, dan werkt de lift ook niet meer. Een deel van de overtredingen zal niet meer voorkomen: de intelligente legionella-detecterende douche voorkomt het ontstaan van legionella; de intelligente auto voorkomt overtreding van de maximumsnelheid. *Trend: intelligente wereld. Van controle achteraf naar preventie vooraf. Controle op afstand*