

Vergaderjaar 2007–2008

31 201

Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2008

Hierbij presenteer ik u de hoofdlijnen van het programma *Vernieuwing Toezicht*, dat de ambities van het kabinet bevat ten aanzien van het toezicht door (rijks)inspecties. Bij deze brief zijn drie bijlagen bijgevoegd¹:

- (1) het Werkprogramma 2008 van de Inspectieraad;
- (2) de Eindrapportage implementatie Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (met bijlagen);
- (3) de Eindejaarsrapportage Eenduidig Toezicht (met bijlagen).

In het kader van het programma Vernieuwing Toezicht wordt onder andere uitvoering gegeven aan hetgeen in de nota Vernieuwing Rijksdienst (Kamerstuk 31 201, nr. 3) is opgenomen ten aanzien van de vormgeving van het inspectieapparaat. Met het programma Vernieuwing Toezicht doe ik de toezegging aan de Tweede Kamer gedaan tijdens het AO over de nota Vernieuwing Rijksdienst van 27 november 2007 (Kamerstuk 31 201, nr. 23) gestand en wordt onder andere uitvoering gegeven aan de motie-Van der Burg².

Het programma Vernieuwing Toezicht staat niet op zichzelf, maar ligt in het verlengde van de inspanningen van vorige kabinetten op het terrein van toezicht door (rijks)inspecties. Het belang van overheidstoezicht is gelegen in het verhogen van de naleving van de wetten en regels die de pijlers vormen van onze rechtsstaat. Wetten en regels vormen de kaders waarbinnen de door de maatschappij gewenste doelen worden bereikt, onderlinge verhoudingen eerlijk geregeld, (kwetsbare) belangen worden beschermd en risico's beperkt. Met het verhogen van de naleving van deze wetten en regels draagt overheidstoezicht zodoende bij aan de kwaliteit van de samenleving en wordt het gevoel van veiligheid en vertrouwen bij individuele burgers bevorderd.

Na de ramp in Enschede kwam er steeds meer aandacht voor toezicht. Dit leidde in 2001 tot de eerste kaderstellende visie op toezicht (KVOT), die in 2005 werd uitgebreid en geactualiseerd tot de tweede KVOT met het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007–2008, 29 515, nr. 212.

motto: «minder last, meer effect». Deze laatste KVoT ging gepaard met een aantal acties die zouden lopen tot en met 2007. De eerste actie hield in dat iedere minister de KVoT zou implementeren voor en binnen de eigen toezichthouders, en dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daar eind 2006 en 2007 over zou rapporteren aan uw Kamer. Bijgaande rapportage (bijlage 1) markeert dus het einde van deze actie.

De andere implementatie-acties werden als gevolg van de motie-Aptroot gebundeld en geïntensiveerd in het programma Eenduidig Toezicht (TK 2006–2007, 29 362, nr. 107), met doelstellingen als: 25% minder toezichtlasten in een aantal domeinen, maximaal 2 inspecties per jaar voor ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf. Bijlage 2 is de voortgangsrapportage over dit programma (stand van zaken per november 2007). Het kader hieronder geeft een samenvatting van de belangrijkste resultaten tot nu toe. Als gevolg van diezelfde motie werd ook de Inspectieraad ingesteld. Het Werkprogramma 2008 van de Inspectieraad, dat grotendeels gericht is op uitvoering van het programma ET, gaat hierbij als bijlage 3.

- *Meting toezichtlasten* afgerond in 16 domeinen, gaande in 3 domeinen
- *Maximaal 2 reguliere rijksinspecties per jaar in MKB* gerealiseerd in 5 domeinen, gepland in 2 domeinen, was al zo in 7 andere
- *Front offices* gerealiseerd in 10 domeinen, in voorbereiding in 8 andere
- *Werkwijze en houding*: incorporatie van nieuwe werkwijze en houding in 6 domeinen; afstemming tussen bestaande opleidingsprogramma's bij inspecties
- *Samenwerking tussen inspecties*: gemeenschappelijke jaarplannen gerealiseerd in 9 domeinen en in voorbereiding in 9 andere; risicoanalyses gerealiseerd in 4 domeinen, gepland in 10 andere
- *Samenwerking met andere toezichthouders*: 50 gemeenten, 8 provincies en 4 waterschappen betrokken bij lopende of komende pilots in 17 domeinen
- *Taakoverdracht*: in 6 domeinen enkele controletaken overgedragen tussen rijksinspecties; taakoverdracht in studie in 9 domeinen; privatisering inspectietaken in de plantaardige sector
- *ICT*: 8 voorzieningen voor digitaal samenwerken ontwikkeld en getest, deels met gemeenten
- *Randvoorwaarden gegevensuitwisseling*: juridische voorwaarden in beeld gebracht en omgezet in praktisch handvat; convenanten tussen inspecties in voorbereiding

Het programma Vernieuwing Toezicht

Terugkijkend naar de eindrapportage over de implementatie van de KVoT en naar de resultaten tot heden van het programma Eenduidig Toezicht, concludeer ik dat de KVoT de afgelopen jaren handen en voeten in de praktijk heeft gekregen. Het kabinet stelt vast dat de KVoT richtinggevend moet blijven voor alle voornemens ten aanzien van rijkstoezicht.

In de nota Vernieuwing Rijksdienst is daarnaast aangekondigd dat met name de rijksinspecties verdere gerichte actie gaan ondernemen om doeltreffender en doelmatiger toezicht te bereiken. Hierna volgt de eerste uitwerking hiervan, namelijk het *programma Vernieuwing Toezicht*. Dit programma zal zich – net als eerder het programma Eenduidig Toezicht – beperken tot het toezicht zoals dat wordt uitgeoefend door rijksinspectiediensten. Dit toezicht bepaalt in belangrijke mate het gezicht van de rijksoverheid, doordat juist inspecteurs direct contact hebben met bedrijven, instellingen, professionals en burgers. Inspecties staan daarom – al dan niet terecht – te boek als veroorzakers van toezichtlast. Buiten beschouwing blijft dus onder andere het markttoezicht. Overigens dient bij het beleid op het gebied van inspecties bedacht te worden dat niet alle

inspecties gelijksoortig zijn of hetzelfde typen taken en verantwoordelijkheden hebben. Dit zal bij de uitvoering van het programma mee moeten wegen.

Ambitie met betrekking tot inspectie voor 2010

Het kabinet wil inspectietoezicht op een moderne leest schoeien, die uitgaat van vertrouwen, stevig optreden waar nodig, een betere dienstverlening, een intensieve samenwerking tussen inspecties binnen en buiten de rijksoverheid en een goede interactie tussen inspectie en beleid. Weliswaar hebben inspecties al diverse vormen van modernisering op gang gebracht in het programma Eenduidig Toezicht, maar voor meer merkbare verbeteringen in het inspectietoezicht is een bredere tweede generatie aanpak nodig onder het motto «meer effect, minder last». Uitgangspunt hierbij is de leidraad van het Kabinet: «Je gaat erover of niet». Met andere woorden: verantwoordelijkheid voor toezicht en toezichtstaken volgt uit beleidsverantwoordelijkheid. Dat laat onverlet dat beleid en toezicht van elkaar gescheiden zijn om onafhankelijkheid te garanderen.

De ambitie is dat bedrijven, instellingen en professionals het inspectietoezicht anno 2010 als volgt zullen ervaren:

«Inspecteurs beginnen met vertrouwen dat we ons aan de regels willen houden. Bedrijfsprocessen met grote risico's worden intensiever gecontroleerd dan vroeger en processen met weinig risico juist veel minder.

De manier van controleren is ook veranderd. De inspecties maken optimaal gebruik van onze kwaliteitssystemen en onze gegevens. Als die goed zijn, kan de inspectie zich groten-deels beperken tot systeemtoezicht. De inspectiediensten vanuit het rijk, de gemeente enz. werken onderling goed samen, zodat we door minder instanties benaderd worden en geen vragen meer dubbel hoeven te beantwoorden. De inspecteurs zijn deskundig en hebben oog voor onze bedrijfsprocessen. Ze zijn duidelijk over hun taak en over de inspectieresultaten.

De regels zijn eenvoudiger geworden en het zijn er minder. Het kost geen onevenredige moeite om je eraan te houden. Inspecteurs maken duidelijk welke regels voor ons gelden, hoe die in elkaar zitten en hoe je ermee moet omgaan. Wie met opzet de regels over-treedt, wordt snel en streng aangepakt».

Hoofddoel is een inspectieapparaat dat effectief is, professioneel optreedt, tanden laat zien als het nodig is maar geen overbodige last veroorzaakt. Dat gaat gepaard met een inspectieapparaat dat in totaal genomen kleiner is maar met hoogwaardige methoden en deskundigheid de inspectiefuncties vervult. Dit wordt bereikt langs vier streeflijnen. Twee daarvan zijn een voortzetting en intensivering van wat in gang gezet is door programma ET, en bevinden zich overwegend in het domein van de rijksinspecties. De derde en vierde lijn zullen een meer fundamentele vernieuwing mogelijk maken door hun verbinding met de bron van de toezichtstaken: de onderliggende regels, het beleid en de maatschappelijke opvattingen over de rol van inspectie.

Streeflijn 1: Modernisering en kwaliteit

Met de eerste lijn in het programma Vernieuwing Toezicht worden de volgende resultaten geboekt (zie ook § 83–84 nota Vernieuwing Rijksdienst).

Inspectie wordt gereorganiseerd in robuuste domeinen en/of ketens met per domein één frontoffice waarachter meerdere inspecties in de back-office samenwerken. De domeinen en ketens zijn herkenbaar vanuit het perspectief van de gecontroleerde en zijn goed afgebakend.

Overheids- of rijksbrede analyses die (rijks)inspecties gezamenlijk opstellen, geven zicht op de reële prioritaire risico's in de onderscheiden domeinen.

Er is optimale uitwisseling van gegevens tussen (rijks)inspecties, daartoe ondersteund met ICT-voorzieningen. Structurele belemmeringen zullen worden weggenomen, zonodig met behulp van wetgeving.

De (rijks)inspecteurs benaderen de onder toezicht gestelde primair vanuit vertrouwen in zijn nalevingsbereidheid en met oog voor zijn bedrijfsvoering. De inspecteurs handelen professioneel, deskundig en proportioneel; zij communiceren helder en geven waar gewenst en mogelijk advies. De benodigde cultuuromslag voorziet tevens in borging van kwaliteit en continuïteit door intercollegiale toetsing.

De (rijks)inspecties maken zo veel mogelijk gebruik van controlesystemen in domeinen en ketens, bijvoorbeeld kwaliteitszorgsystemen van bedrijven (certificering, accreditatie) en codes voor *good governance* à la Tabaksblatt voor publieke instellingen. In dergelijke situaties schakelen de (rijks)inspecties zo veel mogelijk over naar systeemtoezicht. Deze andere manier van toezicht geeft per saldo een reductie van toezichtlast.

De inspecties werken toe naar een nieuwe balans tussen de inzet van preventieve en correctieve interventie-instrumenten, vanuit het adagium «zacht waar het kan, hard waar het moet», zodat het toezicht doeltreffender en efficiënter wordt.

De internationale dimensie vormt een – soms beperkend – kader voor de modernisering van het inspectietoezicht. Enerzijds omdat er vooral binnen de Europese Unie sprake is van harmonisatie op het niveau van wet- en regelgeving, anderzijds omdat het toezicht is gericht op het bereiken van een gelijk speelveld voor bedrijven, instellingen en burgers binnen de EU. Vereenvoudiging van regelgeving en nieuwe toezichtarrangementen moeten worden getoetst aan de Europese en overige internationale vereisten. Daarnaast stellen inspecties zich proactief op om samen met de beleidsdepartementen een agendabepalende rol te kunnen vervullen in internationaal verband. Bovendien intensiveren de inspecties hun grensoverschrijdende samenwerking.

Streeflijn 2: Taakoverdracht en expertisebundeling

De tweede streeflijn spitst zich toe op de onderstaande aspecten (zie ook § 84–85 en 75 nota Vernieuwing Rijksdienst).

Effectiviteit, efficiency en vermindering van toezichtlasten zijn leidende criteria voor de organisatorische vormgeving van inspectietoezicht. Dit leidt zo nodig tot taakoverdracht tussen rijksinspecties en daarmee tussen vakdepartementen.

Binnen ieder domein/keten werken alle inspecties (ook van andere overheden) intensief samen. Zo nodig is er een functionele bundeling naar maatschappelijke sectoren (bv. MKB, risicovolle industrie, jeugd). Waar mogelijk worden de rijksinspecties van hoogwaardige en complexe installaties gebundeld, en voorzien van een mandaat namens toezichthouders bij andere overheden. Dit is werk dat gedaan wordt door onder meer de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Inspectie voor het Staatstoezicht op de Mijnen. Winst wordt geboekt als hier ook de inspectiewerkzaamheden van andere overheden, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen, bij worden betrokken.

ken met als resultaat een eenduidig en geïntegreerd landelijk toezicht met mandaat van betrokken instanties voor integrale handhaving.

Bij toezichtarrangementen is het best werkbaar schaalniveau leidend. Daardoor is binnen de bestaande verantwoordelijkheden herallocatie van uitvoerende taken mogelijk tussen inspecties, zoals bij de overdracht aan gemeenten van inspectietaken op grond van de Drank- en Horecawet. Ook kunnen rijksinspecties werken in opdracht van andere overheden.

De verschillende overheden hanteren een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheid voor het toezicht. Rijkstoezicht is dus altijd gebaseerd op beleidsverantwoordelijkheid op rijksniveau. Ten behoeve van een grotere efficiëntie of effectiviteit kan het rijk verantwoordelijkheden (inclusief toezicht) overdragen aan gemeenten of provincies, vooral als de inspecties een grootschalig en min of meer routinematig karakter hebben. Ook privatisering van dergelijke taken wordt onderzocht.

Het interbestuurlijk toezicht wordt uiteraard aangepast conform het nog uit te brengen kabinetsstandpunt over het rapport «Van specifiek naar generiek» van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen van 21 september 2007 (de commissie Oosting).

Streeflijn 3: Regelgeving en beleid

Programma VT heeft een derde lijn met deze kernresultaten. Zie ook § 37–38 en 60 nota Vernieuwing Rijksdienst.

De bestaande wet- en regelgeving is doorgelicht met de vraag of andere instrumenten dan wet- en regelgeving ingezet kunnen worden om het onderliggend publieke belang te borgen. De doorlichting geschiedt vanuit het perspectief van gecontroleerden, dus per domein, maar uiteraard door de beleidsonderdelen van desbetreffende departementen.

Waar mogelijk en nuttig kennen de regels doelnormen en worden middelvoorschriften vermeden. Een gevolg van het werken met doelnormen is discretionaire ruimte voor inspecteurs. Inspecties zullen, na overleg met betrokkenen, eventueel de doelnormen kunnen operationaliseren met behulp van checklists, prestatie-indicatoren en dergelijke, en deze openbaar maken. Deze operationaliseringenvervangen dus nooit de wet zelf: de ruimte voor bedrijven om maatregelen te nemen die aansluiten bij de specifieke (bedrijfs)situatie, blijft ongeschonden. Meerwaarde is dan een kwalitatief hoogwaardiger en sterker toezicht, dat beter aansluit bij de specifieke (bedrijfs)situatie van de gecontroleerde.

Voor elk domein of wetgevingscluster is de noodzaak van een inspectiefunctie onderbouwd en de bijdrage van inspectie aan te bereiken maatschappelijke doelen zichtbaar gemaakt. Op basis hiervan is inspectie verder gemoderniseerd en ge(re)organiseerd, met inachtneming van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Oosting.

De beleidscyclus en de toezichtcyclus zijn aan elkaar verbonden. Sturing vindt plaats op basis van te bereiken maatschappelijke effecten. De ervaringen en expertise van de (rijks)inspecties worden optimaal benut, zodat regelgeving beter en effectiever wordt.

Streeflijn 4: De reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid

Toezicht bevindt zich vaak in een spanningsveld tussen strijdige maatschappelijke en politieke wenselijkheden. Enerzijds moet toezicht de kwaliteit van publieke belangen bewaken, anderzijds mag het niet teveel lasten veroorzaken. Na incidenten vragen politiek en samenleving doorgaans om versterking van het toezicht. Die vraag wordt vaak gesteld zonder aandacht voor de effectiviteit en lasten van dat versterkte toezicht. De vierde streeflijn van het programma richt zich dan ook op de maatschappelijke en beleidsmatige opvattingen over de rol van het inspectietoezicht. Zie verder § 72 nota Vernieuwing Rijksdienst.

Duidelijk zal daardoor moeten worden dat de samenleving accepteert dat niet alle risico's afgedekt kunnen worden door de overheid. In de communicatie over het beleid zal dat een plaats moeten krijgen.

Relatie met andere programma's

Het programma is onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst, en draagt bij aan een kleinere en betere rijksdienst doordat inspecties effectiever worden en zich meer gaan richten op de voornaamste risico's. Daarnaast zal een interne cultuuromslag ertoe leiden dat inspecteurs de geïnspecteerde niet benaderen vanuit een grondhouding van wantrouwen. Mede dankzij vermindering en vereenvoudiging van regels bezorgen de inspecties aan bedrijven en instellingen minder last en meer service. Verder worden inspecties efficiënter door intensievere samenwerking, zowel onderling als met gemeenten en provincies. Ten slotte zal gezien worden of een deel van de inspectiewerkzaamheden kan worden gedecentraliseerd of overgelaten aan de private sector.

Het programma Vernieuwing Toezicht staat in nauwe verbinding met andere regeldrukprogramma's. Vooral het programma Regeldruk Bedrijven maakt gebruik van instrumenten en resultaten die ontwikkeld worden in het programma Vernieuwing Toezicht en vice versa. Het programma Integraal wetgevingsbeleid is belangrijk voor streeflijn 3. Andere verbindingen zijn er met de programma's Regeldruk Burgers en Regeldruk Overheden en professionals.

Bij decentrale overheden ligt nog een enorm potentieel voor verlichting van regeldruk, zoals herhaaldelijk opgemerkt is vanuit het bedrijfsleven. Dat ook gemeenten zich hiervan bewust zijn, blijkt uit het bestuursakkoord VNG-rijk en de bijbehorende uitvoeringsagenda. Actief op dit vlak is de interbestuurlijke taskforce Regeldruk Gemeenten o.l.v. de heer drs. J. Wallage, die zich onder meer richt op ruim 90 pioniergemeenten waarmee de regeldrukprogramma's van het rijk (ook Vernieuwing Toezicht) op gecoördineerde wijze samenwerken en experimenten uitvoeren. Dit sluit aan bij de motie-Van der Burg over uitbreiding naar lokaal toezicht (29 515, nr. 212). De samenwerking met gemeenten zal vooral merkbaar worden voor het midden- en kleinbedrijf, waarmee overlegd wordt over de thema's van samenwerking. Overigens zijn gemeenten ook betrokken bij de bundeling van inspectietoezicht op risicovolle industrie.

Aanpak om de ambitie te realiseren

De aanpak zal de komende maanden worden uitgewerkt. De geschetste ambitie met de vier streeflijnen wordt in ieder geval gerealiseerd met inbreng van de volgende partijen.

De staatssecretarissen van EZ, Financiën en BZK dragen bij vanuit hun verantwoordelijkheid voor de onderscheiden regeldrukprogramma's (bedrijven, burgers en professionals). De minister van Justitie draagt vooral bij aan streeflijn 3, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het programma Integraal wetgevingsbeleid, en aan streeflijn 1 vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving. De inbreng van de vakministers is gebaseerd op hun ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid en toezicht, en komt vooral naar voren in de streeflieden 2 en 3. Mijn rol in het programma bij o.a. streeflijn 2 en 4 is gebaseerd op mijn algemene verantwoordelijkheid voor toezicht, en op mijn coördinerende taken met betrekking tot gemeenten en provincies.

Bestuurlijk draagvlak bij andere overheden voor een herinrichting van inspectietaken van «de overheid» (zie streeflijn 2) vindt zijn fundament in bestuursakkoorden. Bedrijfsleven en publieke instellingen worden actief betrokken, o.a. bij experimenten in gemeenten en bij het opstellen van toezichtarrangementen.

De coördinatie van het programma Vernieuwing Toezicht ligt in handen van de Inspectieraad en de daarin vertegenwoordigde inspecties, met uitzondering van de activiteiten zoals de doorlichting van regelgeving die door de beleidsonderdelen van de ministeries worden georganiseerd. Een klein programmabureau wordt ingesteld ter ondersteuning van de verbrede voortzetting van het programma.

De voortgang van het programma Vernieuwing Toezicht wordt bewaakt door het SG-overleg Regeldruk, geleid door de programma-SG Vernieuwing Rijksdienst. De Commissie Regeldruk, waarin de taskforce Eenduidig Toezicht opgaat, houdt het oog gericht op de voortgang van de lastenreductie voor bedrijven, inclusief de toezichtlasten. De Kamer zal regelmatig worden geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden, onder andere in het jaarverslag van de Inspectieraad.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst