

Programma

Vernieuwing Toezicht

Meer effect, minder last



Inhoud

De opdracht in politieke context.....	2
Aanpak van de opdracht.....	3
Domeinen	4
Toezichtlast.....	6
Aanpak in de domeinen.....	8
Van pilot naar implementatie.....	9
Gemeenschappelijke thema's.....	10
Samenwerking met andere regeldrukprogramma's.....	16
Meer informatie.....	18

De opdracht in politieke context

Het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht (VT) geeft de rijksinspecties, verenigd in de Inspectieraad, een dubbele opdracht. Enerzijds moet de toezichtlast omlaag met 25%, onder andere door minder inspectiebezoeken. Anderzijds moet de werkwijze effectiever en efficiënter worden, met als richtsnoer de Kaderstellende visie op toezicht 2005. Het programma loopt tot 2011.

Vernieuwing Toezicht, een voortzetting van het in 2006 begonnen programma Eenduidig Toezicht, is onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Het motto is: 'Meer effect, minder last'. De startbrief vat de vernieuwingsopgave voor de inspecties zo samen:

'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.'

(zie verder TK 2007-2008, 31 201 nr. 25).

Één a twee keer per jaar vindt er een voortgangsoverleg met de Tweede Kamer plaats.

Aanpak van de opdracht

VT bevat een meervoudige opdracht. De uitwerking ervan is in handen van de Inspectieraad, het samenwerkingsverband van veertien rijksinspecties en de Douane. Het gaat om een grootscheepse modernisering in werkwijzen, die niet alleen ontwikkeld, uitgetoet en verankerd moet worden, maar ook vorm moet krijgen in onderlinge samenwerkingsverbanden. Die samenwerking betreft in de eerste plaats dus de rijksinspecties, maar het is de bedoeling dat ook andere rijkstoezichthouders en gemeenten, provincies en waterschappen aanhaken. Daarnaast is er een internationale dimensie vanwege de toegenomen internationalisering van het bedrijfsleven en de handelsstromen.

VT werkt langs twee wegen: de domeingerichte aanpak en de ontwikkeling en uitvoering van gezamenlijke thema's. De verantwoordelijkheden zijn daarbij verschillend belegd.

De domeingerichte aanpak voorziet in kwaliteitsverbetering en lastenreductie in de aangewezen domeinen (branches, ketens en locaties). Voor ieder domein is een eerstverantwoordelijke inspecteur-generaal (IG) aangewezen, die zorgt dat het eindbeeld wordt gerealiseerd in samenwerking met de overige betrokken toezichthouders en de branche.

Verder zijn er twee typen *gezamenlijke thema's*. Het eerste type omvat methoden en activiteiten waar meerdere (of alle) inspecties behoefte aan hebben om hun werkwijze van inspecteren te moderniseren. De ontwikkeling en het testen van instrumenten is meestal voor rekening en onder verantwoordelijkheid van de Inspectieraad. Testen kan gebeuren in of buiten het kader van een domein. Deze thema's worden eerst gezamenlijk aangepakt, gevolgd door individuele verankering bij de inspecties die het aangaat. Voorbeelden zijn e-Inspecties (ICT) en effectmeting. Het tweede type betreft gezamenlijke acties ten behoeve van de rijksinspecties. Bijvoorbeeld professionalisering en communicatie. Deze acties vinden plaats voor rekening en onder verantwoordelijkheid van de Inspectieraad.

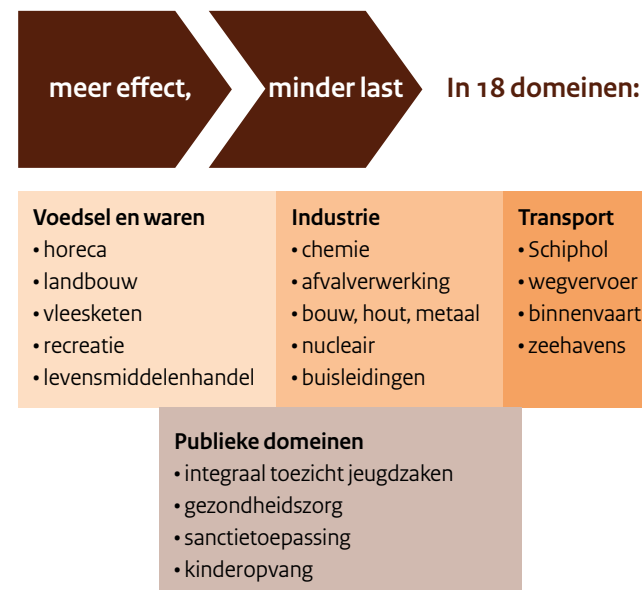
Domeinen

De inspecties werken samen in domeinen met onevenredige toezichtlast. Met 'domein' kan een branche bedoeld zijn, een keten of een locatie. Aanvankelijk waren er 24 domeinen. Het domein vervoer over water is gesplitst in binnenvaart en zeehavens. De domeinen bouwnijverheid, houtverwerkende industrie, metaalindustrie en overige industrie zijn samengevoegd tot één domein. Ziekenhuizen en zorginstellingen zijn nu domein gezondheidszorg. En in drie domeinen is de vernieuwingsopgave gerealiseerd: delfstofwinning, railvervoer en rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zodoende wordt er nu nog aan innovaties gewerkt in 4 clusters van bij elkaar 18 domeinen.

Het ene domein is het andere niet. De inspecties geven de vernieuwing van het toezicht vorm door in ieder van de toezichtdomeinen aan te sturen op een toepasselijke combinatie van:

- Selectiever inspecteren op risico's en harder optreden tegen moedwillige overtreders.
- Vertrouwen geven aan bedrijven die zich goed aan de regels houden, o.a. door meer systeemtoezicht.
- Verhoging van professionaliteit en deskundigheid van de inspecteur, inclusief zijn begrip voor het bedrijfsproces van de gecontroleerde organisatie.
- Een bedrijf of instelling voorzien van één contactpunt voor de rijksinspecties, op elkaar afgestemde inspectiebezoeken (zo mogelijk van elkaar overgenomen), en één rapportage.
- Gegevens nog maar één keer opvragen; goede communicatie en toelichting op de regels.
- In het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) maximaal twee reguliere inspectiebezoeken per jaar vanuit het rijk.
- Andere overheden stimuleren zich aan te sluiten bij de domeinaanpak;
- Goede verbinding met regelgeving, beleid, internationale aspecten en strafrecht.

De laatste twee punten zitten wat dieper onder het oppervlak van het programma, maar zijn toch erg belangrijk. Ze kunnen alleen gerealiseerd worden door medewerking van andere overheden en de ministeries.



Toezichtlast

Toezichtlast is de tijd die het een bedrijf of instelling jaarlijks kost om inspectie-bezoeken voor te bereiden en te ondergaan, maal het uurtarief van de betrokken medewerkers. Vermenigvuldigd met het aantal bedrijven geeft dat de totale toezichtlast in een domein. De hoogte van de toezichtlast is extern onderzocht met een methodiek die voortbouwt op de standaardmethode van het ministerie van Financiën, met als conclusies:

- Opvallende kwantitatieve toezichtlasten vanuit rijksinspecties zijn er maar in enkele domeinen. Daarnaast wordt toezichtlast (irritatie) ervaren door een stapeling van niet gecoördineerde controles en door het optreden van de inspecteur.
- Bedrijven en instellingen in bijna alle domeinen hebben behoefte aan kwaliteitsverbeteringen van het toezicht.
- In elf domeinen wordt meer dan 70% van het toezicht uitgevoerd door gemeenten, provincies, waterschappen en/of douane.
- Bedrijven in diverse domeinen ergeren zich vaak meer aan de vergunningverlening dan aan het toezicht daarop.

De totale jaarlijkse toezichtlast in de domeinen is € 180 miljoen:

Toezichtlast	Door wie	Opdracht rijksinspecties
€ 47 mln	Rijksinspecties	25% reductie bereiken m.b.t. deze direct beïnvloedbare lasten
€ 53 mln	Rijksinspecties op grond van EU-richtlijnen; Belastingdienst/Douane	25% reductie bereiken m.b.t. deze indirect beïnvloedbare lasten
Bij elkaar € 100 mln		Opdracht tot reductie met € 25 mln
€ 80 mln	Andere overheden	Inspanningsverplichting om reductie te bevorderen

Rijksdiensten zoals de rijksinspecties en de Belastingdienst veroorzaken in de domeinen dus zo'n € 100 miljoen aan toezichtlasten. In het oog springend zijn de lasten in het domein vleesketen (€ 59 mln), waar de oorzaak vooral ligt bij strenge EU-voorschriften over de manier van toezicht houden. Andere relevante domeinen zijn wegvervoer (€ 15 mln), land- en tuinbouw (€ 3,6 mln), horeca (€ 2,4 mln) en recreatie (€ 1,4 mln). De voorjaarsrapportage VT 2009 laat van deze vijf domeinen met een zg. dashboard de tot nu toe bereikte lastenreductie zien, en ook de in 2011 verwachte lastenreductie en ervaren inspectiekwaliteit. Voor de andere 13 domeinen is er een iets globalere schatting van de resultaten die in 2011 verwacht worden. Deze 'best guesses' staan in de najaarsrapportage 2009.

Een belangrijke bron van toezichtlastreductie is selectiviteit. Goed nalevende bedrijven merken daarvan de gunstige effecten. Tegelijkertijd komt er juist meer toezicht op slecht nalevende bedrijven en op bedrijven met een verhoogd risico. Terecht natuurlijk, want zo worden inspecties effectiever. Voor een deel van de domeinen (vooral de vleesketen) wordt selectief toezicht belemmerd doordat EU-voorschriften er geen ruimte voor geven. Een lastenreductie is dan pas mogelijk als genoeg andere lidstaten instemmen met zo'n andere manier van inspecteren.

Aanpak in de domeinen

De veranderopgave in ieder domein heeft als leidraad een eindbeeld. De meeste eindbeelden zijn afgestemd met de brancheorganisaties, en geven de verbeteringen weer die in het toezicht gerealiseerd zullen worden. Het werkprogramma 2009 van de Inspectieraad bevat voor ieder domein een samenvatting van het eindbeeld.

Binnen ieder domein werken de rijksinspecties samen aan de veranderopgave, met een leidende rol voor de meest betrokken inspectie. Zo nodig wordt samenwerking gezocht met andere overheden of andere partijen op rijksniveau, zoals de Douane of het Openbaar Ministerie.

Bij de domeinaanpak staat de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze centraal, met als doel meer kwaliteit en eenduidigheid, betere naleving en/of minder toezichtlast. Zo'n nieuwe werkwijze kan een optelsom zijn van innovatieve methoden, een andere organisatie van het werk, betere dienstverlening en samenwerking met andere partijen.

Van pilot naar implementatie

Nieuwe werkwijzen die op kleine schaal met succes zijn getest, moeten in veel gevallen nog worden doorgevoerd bij de desbetreffende inspectiediensten. Pas dan worden de gunstige effecten merkbaar voor de hele bedrijfstak. Inspecties moeten dus zelf zorgen voor bijvoorbeeld:

- Controlebezoeken en inspectierapporten afstemmen met andere toezichthouders.
- Opheffen van juridische belemmeringen rond gegevensuitwisseling en samenwerking.
- Verbetering van communicatie (o.a. begrijpelijke formulieren en rapporten) en nalevingshulp.
- Onnodig complexe regels onder de aandacht brengen van het ministerie.

De inspecties rapporteren in hun jaarverslagen over deze doorwerking, evenals over de vorderingen in hun domeinen.

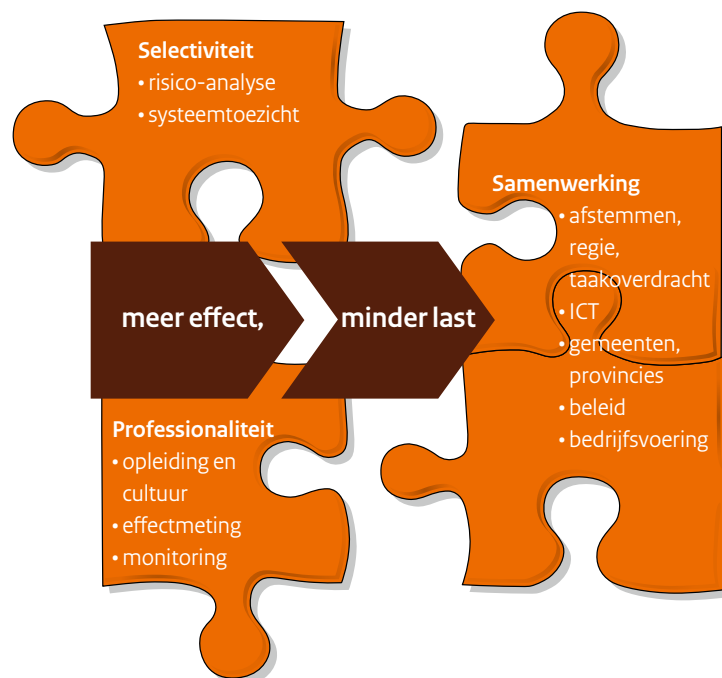
Het gedachtegoed van Vernieuwing Toezicht verspreidt zich ook buiten de genoemde 18 domeinen. Daardoor stijgt de kwaliteit en daalt de last binnen de hele actieradius van de rijksinspecties. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe werkwijze die de Inspectie van het Onderwijs heeft ontwikkeld in het toezicht op scholen. De bevragsingslast bij vooral basisscholen is meer dan gehalveerd.

Gemeenschappelijke thema's

De doelen van programma VT worden vooral in de domeinen gerealiseerd. Wel zijn er verschillende thema's die een gemeenschappelijke aanpak vragen voordat een inspectie ze gaat toepassen.

Thema's in de sfeer van selectiviteit en professionaliteit verhogen niet alleen het effect van de inspecties, maar verlagen ook de last. Thema's gericht op samenwerking verlagen de last en verhogen de efficiency.

Doelen en thema's



Thema 1. e-Inspecties

VT heeft een sterke ICT-component (e-Inspecties). Het programma e-Inspecties is inmiddels niet langer primair gericht op de ontwikkeling van generieke ICT-toepassingen voor alle inspecties, maar vooral op het toepasbaar maken en effectief gebruiken daarvan bij de individuele inspecties. Om samenhang en focus bij ontwikkeling en gebruik van ICT te versterken wordt een referentiearchitectuur voor inspecties opgesteld die aansluit bij andere referentiearchitecturen binnen de overheid. Verder legt e-Inspecties zoveel mogelijk verbinding met de ontwikkelingen rond e-Overheid. De stuurgroep e-Inspecties bestaat uit de IG's van Inspectie Verkeer en Waterstaat, Arbeidsinspectie, Inspectie voor het Onderwijs, Voedsel en Waren Autoriteit en Agentschap Telecom.

Het centrale doel is om gegevensuitwisseling mogelijk te maken tussen inspecties onderling en met andere toezichthouders. Het programma fungeert overigens ook als platform voor samenwerking van clusters van inspecties. Deze samenwerking betreft zowel het gezamenlijk optreden in het toezicht als het delen van expertise, ervaringen en voorzieningen. Inmiddels zijn drie voorzieningen in ontwikkeling en gedeeltelijk in gebruik genomen:

- *Digitaal dossier* om de informatie van alle deelnemende toezichthouders over een bepaald inspectieobject te raadplegen. Er zijn digitale dossiers beschikbaar voor het domein wegvervoer en de vuurwerketten. Daarnaast is het generiek digitaal dossier in ontwikkeling, waarvan uiteindelijk alle inspecties gebruik kunnen maken.
- *Gemeenschappelijke inspectieruimte (GIR)* om controlebezoeken gezamenlijk te plannen en de eindconclusies vast te leggen in één inspectierapport. Op dit moment zijn drie versies operationeel: kinderopvang, chemie en Besluit risico's zware ongevallen. De ontwikkeling van nieuwe GIR-varianten is in onderzoek.
- *Self-assessment*. Bedrijven in de chemie en de afvalverwerking kunnen hiermee zelf toetsen of ze aan de regels voldoen.

Met onder andere EZ wordt samengewerkt in een verkenning van interactieve voorzieningen voor gegevensuitwisseling tussen overheid (waaronder inspecties) en bedrijven en instellingen. Voorheen werd dit aangeduid als Mijn Dossier. E-inspecties besteedt ook aandacht aan de inrichting en sturing van het beheer van voorzieningen.

Thema 2. Professionalisering

Inspecteren is een vak. Belangrijk bij een professionele uitoefening van dit vak is dat inspecteurs deskundig zijn op hun vakgebied. Net zo belangrijk zijn de kennis en vaardigheden die inspecteurs nodig hebben om burgers, bedrijven en instellingen te stimuleren om de regels beter na te leven. Daarnaast verwacht de samenleving dat inspecteurs zich constructief opstellen en duidelijk communiceren over hun bevindingen. Vanuit het programma professionalisering worden activiteiten opgezet en trainingen gegeven gericht op het vergroten van het professioneel denken en handelen van inspecteurs. Het programma is bedoeld voor medewerkers van de rijksinspecties, als aanvulling op opleidingen en trajecten voor professionalisering van de eigen inspectie. Ook gemeenten en provincies mogen meedoen, aangezien de toezichtlast vaak mede bepaald wordt door gemeentelijke en provinciale inspecteurs. Portefeuillehouder is Inspectie Jeugdzorg.

Thema 3. Communicatie

Om inspectie-informatie te vereenvoudigen en beter vindbaar te maken, is de website www.inspectieloket.nl ontwikkeld. Bedrijven, particulieren en instellingen komen zo altijd bij de juiste inspectie info terecht. Verder maken de inspecties ook afspraken inspectiebreed over weergave van informatie (uniformering) en het delen van communicatieinstrumenten. Portefeuillehouder is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Thema 4. Europa

Modernisering van het Nederlandse toezicht stuit soms op Europese regels. Bijvoorbeeld bij risicogestuurd toezicht en vereenvoudigde regelgeving. Verder is er een trend dat het Europese toezicht scherper wordt. Wel krijgt de EU meer aandacht voor de daadwerkelijke effecten van het beleid. Dit thema zoekt buitenlands draagvlak voor de Nederlandse handhavings- en toezichtfilosofie en ontwikkelt hulpmiddelen voor inspecties om tijdig aan te sluiten bij het Brusselse wetgevingsproces. Portefeuillehouder is Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Thema 5. Monitoring

Onder dit thema valt de onderzoeksmethode voor klanttevredenheid, die bij alle inspecties toegepast zal worden. Daarnaast komt er waarschijnlijk in 2010 een nieuwe meting van toezichtlasten. Minder uitgebreid dan de nulmeting maar wel bedoeld om de voortgang te kunnen bepalen. Portefeuillehouder is Staatstoezicht op de Mijnen.

Thema's



Stap 1. Nieuwe methoden **ontwikkelen**, bestaande methoden combineren.



Stap 2. **Testen** in domeinen, in combinaties van rijksinspecties en andere toezichthouders.



Stap 3. **Invoeren** in primaire proces van de inspecties (c.q. provincies, gemeenten).

Thema 6. Samenwerking met gemeenten en andere toezichthouders

In veel domeinen wordt het meeste toezicht uitgeoefend door gemeenten. Zoals in de kinderopvang, horeca, recreatie, land- en tuinbouw, bouw en (kleine) industrie. Om de totale toezichtlast in zulke domeinen te verminderen is dus een actieve inbreng van de gemeenten nodig. Tot nu toe zijn vanuit diverse afzonderlijke domeinen pilots gedaan om samenwerking met gemeenten te testen. Dit thema bundelt en versnelt die initiatieven. Doel is dat er in 2011 met een flink aantal grote gemeenten wordt samengewerkt aan maximaal twee reguliere inspectiebezoeken per jaar (vanuit rijks- en gemeentelijk toezicht bij elkaar) en selectief toezicht door gezamenlijke risicoanalyses en inspectieplannen. Samenwerkingsvormen: oog- en oorfunctie, gezamenlijke inspecties en taakoverdracht. Een gemeente kan naar keuze samenwerken met één of meer rijksinspecties op één onderwerp, of met meerdere rijksinspecties op meerdere onderwerpen. Samenwerking met overige toezichthouders zoals provincies, waterschappen, KLPD en marechaussee gebeurt tot nu toe vanuit de afzonderlijke domeinen. Portefeuillehouder is de Arbeidsinspectie.

Thema 7. Strategie en instrumentele kaders

De Inspectieraad ontwikkelt strategische denklijnen en kaders om de gezamenlijke inspecties te helpen bij de realisering van programma VT, en bij andere vormen van samenwerking en interactie. Ook de ontwikkeling van kaders voor nieuwe instrumenten gebeurt zoveel mogelijk gezamenlijk, aanvullend op activiteiten vanuit een of meerdere inspecties. Voorbeelden hiervan zijn systeemtoezicht en kennismanagement. Portefeuillehouders zijn voorzitter IR, Arbeidsinspectie, Inspectie Jeugdzorg en (voor kennismanagement) Staatstoezicht op de Mijnen.

Thema 8. Bedrijfsvoering

In 2008 is een eerste verkenning gedaan naar de mogelijkheden van intensievere samenwerking op het gebied van de bedrijfsvoering, vanuit de gedachte om een flinke verhoging van efficiency te kunnen bereiken. Vooralsnog zijn drie onderwerpen geprioriteerd: huisvesting, opleidingen, functiegebouw/mobiliteit. De Inspectieraad zal besluiten nemen op basis van uitgewerkte voorstellen, in lijn met rijksbrede ontwikkelingen. Portefeuillehouder is de Arbeidsinspectie.

Thema 9. Effectmeting

Wat draagt toezicht bij aan het realiseren van beleidsdoelen? Oftewel: houden bedrijven en instellingen zich meer aan de regels en worden publieke voorzieningen beter? Als de effecten van toezicht beter bekend zijn, kunnen de inspecties hun inzet slagvaardiger maken. Over de effecten van toezicht is binnen en buiten Nederland nog (te) weinig bekend. De meeste rijksinspecties hebben plannen voor effectmeting, de uitvoering is echter nog beperkt en gefragmenteerd. Het programma 'Effecten van toezicht' is erop gericht dat de rijksinspecties over vier jaar een geborgd systeem van effectmeting hebben. Daarmee komt Nederland in de internationale voorhoede van landen die dit onderwerp systematisch aanpakken. Portefeuillehouder is de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Thema 10. Wisselwerking met beleid

Innovaties in de toezichtpraktijk raken in veel gevallen aan achterliggend beleid. Daarnaast kunnen nieuwe regels onbedoelde en onnodige toezichtlast geven. Dit zijn twee redenen om de relatie tussen beleid en toezicht te verbeteren. In de beoogde situatie worden de inspecties in een eerder stadium betrokken bij de ontwikkeling van beleid, en geven zij anderzijds tijdig hun praktijkbevindingen door over de handhaafbaarheid en de werking van beleid en regelgeving. Dit is uiteindelijk een zaak voor iedere afzonderlijke inspectie, maar de Inspectieraad kan zich als collectief bezig houden met elementen waar meerdere inspecties mee te maken hebben. Portefeuillehouder is de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Samenwerking met andere regeldrukprogramma's

De meeste samenwerking is er met het programma *Regeldruk Bedrijven* (EZ/Financiën).

- Een belangrijk element van samenwerking is het stimuleren van gemeenten om regeldruk (inclusief toezichtlast) te verlagen en dienstverlening te verhogen. Daarvoor wordt een normenkader voor goede dienstverlening ontwikkeld.
- Concernloket Gasunie.
- Gezamenlijk onderzoek naar regeldruk rond grote evenementen (samen met Utrecht, Eindhoven, Zoetermeer en Leiden). Verbeteringen zijn mogelijk door verandering van regelgeving, vereenvoudiging van de aanvraag van vergunningen, effectieve samenwerking tussen toezicht-houders en landelijke eenduidigheid.
- Inspectieraad en Regiegroep Regeldruk (RR) werken ook samen in het project Nalevingshulp.
- Een ander gemeenschappelijk thema is certificering, als manier om vertrouwen te geven en lasten te reduceren. De Inspectieraad bekijkt tevens of branches daarmee wel verantwoord omgaan.
- Normenkader dienstverlening voor organisaties waar bedrijven het meeste mee te maken hebben (Arbeidsinspectie en VWA staan in de top 10).
- RR voert metingen uit naar de ervaren regeldruk, inclusief toezichtlast, bij bedrijven.

De voorzitter van de Inspectieraad maakt deel van uit van de commissie Regeldruk Bedrijven onder leiding van de voorzitter VNO-NCW.

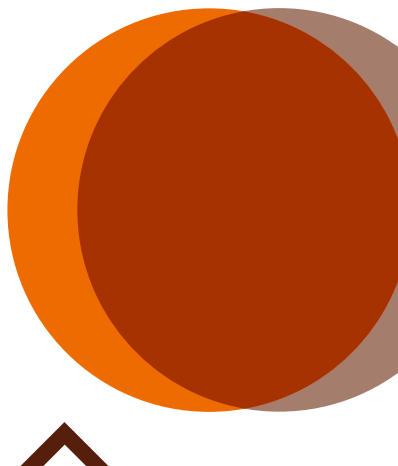
Het BZK-programma *Regeldruk en administratieve lastenvermindering* (REAL) werkt aan vermindering van de administratieve lasten voor burgers, professionals in de openbare sector en andere overheden, evenals het verbeteren van de dienstverlening. Raakvlakken met VT:

- Knelpunten bij professionals in de zorg en het onderwijs. De aanpak is complementair aan de acties vanuit VT op instellingsniveau (o.a. domein gezondheidszorg).
- Handvatten om formulieren begrijpelijker te maken, die inmiddels door enkele inspectiediensten worden gebruikt.

In het programma *Slim geregeld, goed verbonden* (EZ) bepalen bedrijven en overheden met elkaar hoe zij beter en goedkoper kunnen samenwerken. Onderdeel van die herinrichting is een innovatieve ICT-oplossing. Raakvlakken met VT zijn onder andere initiatieven in domeinen recreatie, rubber/kunststof en zeehavens.

Meer informatie

Voor vragen of meer informatie kunt u altijd mailen naar info@inspectieraad.nl of ga naar www.inspectieloket.nl



Deze brochure is een uitgave van:
Bureau Inspectieraad
Wilhelmina van Pruisenweg 52-78 | 2595 AN Den Haag
www.inspectieloket.nl

Tekst en redactie:
Bureau Inspectieraad

Grafisch Ontwerp:
Ontwerpstudio 2 MAAL EE | www.2maalee.nl

© Bureau Inspectieraad | Augustus 2009