

Binnenlands Bestuur, 24 oktober 2008: Minder inspecties, beter inspecteren

Henk Bouwmans

TOEZICHT > De soms minutieuze controles van de talrijke inspectiediensten zijn een doorn in het oog van burgers, bedrijven en overheden. De diensten moeten beter en vooral ook efficiënter gaan controleren. Ze werken aan modern toezicht dat is gebaseerd op vertrouwen in plaats van wantrouwen. De praktijk is taai.

'We kijken gerichter hoe we samen kunnen inspecteren'

Burgers en bedrijven worden geplaagd door een overdaad aan regels en controles. Deze overlast staat symbool voor bureaucratie en wordt in bestuurlijk jargon administratieve lastendruk genoemd. Deze lastendruk moet omlaag. Fors minder zelfs. En dus is er een doelstelling afgesproken: de administratieve lastendruk moet met 25 procent omlaag. Zei het vorige kabinet. Met enig succes, want de lastendruk ging met 18 procent omlaag. Niet genoeg dus. En dus schakelde het huidige kabinet onder druk van het klagende bedrijfsleven en burgers een tandje bij. De administratieve lastendruk moet opnieuw met een kwart omlaag.

Dat doel formuleren is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Er zijn meerdere mogelijkheden om de lastendruk te verlagen. Minder regels maken, is misschien de eenvoudigste, maar dat vergt zelfdiscipline van politici en bestuurders. Er is een nimmer aflatende stroom aan nieuw beleid en regelgeving waar toezicht en controle op wordt verlangd. Regels schrappen is de laatste jaren populair. Veel gemeenten houden hun verordeningen tegen het Licht en zetten een streep door regels die onnodig en onbruikbaar zijn geworden.

Een andere route, waar veel te winnen valt, is minder toezicht en controle door inspecties en overheden op de naleving van de regels door burgers en bedrijven. Allerlei inspectiediensten en inspecteurs van rijk, provincie en gemeente komen om de beurt - alsof ze niet tot diezelfde overheid behoren - over de vloer bij bedrijven. Dar moet toch anders kunnen, vond het liberale kamerlid Aptroot. Hij kreeg de Tweede Kamer achter zich dat een inspectie namens alle inspecties contro leert en dat er één inspectie- en controledienst komt in plaats van de vijftien rijksinspectiediensten die in totaal bijna achttienduizend inspecteurs tellen.

Beter toezicht

De inspectiediensten proberen sinds twee jaar efficiënter te werken. Binnenlands Bestuur onderzoekt de komende weken of er al vooruitgang is geboekt. Deze week het achterliggende verhaal.

De inspectiediensten zijn onder die politieke druk in beweging gekomen. Zij zijn in september 2006 gestart met zogeheten eenduidig toezicht. Ze experimenteren met controles door een inspecteur namens meerdere diensten en met andere vormen van samenwerking in onder andere de jeugdzorg en de havens. De gezamenlijke rijksinspecties hebben ook een Inspectieraad gevormd zodat de inspecteurs-generaal van alle inspecties voortaan samen om tafel zitten en met elkaar bespreken hoe inspectie en controle anders en minder belastend voor burgers en bedrijven kan. Met de bundeling van krachten willen de inspectie- en controlediensten laten zien heus niet de kwaadwilligsten te zijn. Inmiddels is er - heel modern in het virtuele tijdperk - één gezamenlijk inspectieloket, te benaderen via www.inspectieloket.nl.

Besparen

Harry Paul, Inspecteur-Generaal bij VROM, is sinds 1 oktober de nieuwe voorzitter van de Inspectieraad. Hij is opvolger van Johan de Leeuw, die begin september Secretaris-Generaal werd van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Paul houdt kantoor in het ministerie van VROM. Dat hoeft niet zo te blijven. 'Wij moeten als inspecties twintig procent bezuinigen. We moeten oppassen dat

we dat niet alleen doen op het primaire proces, de inspectie en het toezicht. Ik zie ook een rol voor de Inspectieraad om kosten te besparen door onze systemen en onze bedrijfsvoering meer op elkaar af te stemmen. Een gezamenlijke huisvesting kan daar bijhoren, maar ook een gezamenlijke aanpak van de websites van de inspecties.'

De inspecties fuseren en kleiner maken, zoals de motie-Aptroot vroeg, is door de Inspectieraad vertaald in 'meer effect met minder toezichtlast'. Paul: 'Eén Rijksinspectie is door de diversiteit van taken te ingewikkeld. De motie-Aptroot riep het beeld op dat er te veel inspectiebezoeken zijn en dat de toezichtlast voor burgers en bedrijven te hoog is. Dat had te maken met hoe het midden- en kleinbedrijf en de horeca het toezicht door inspecties ervaren: te veel en tegenstrijdig. De gedachte van Aptroot gaat uit van uniformering van de rijksinspecties, maar het werk van een inspectie in de gezondheidszorg kun je niet vergelijken met het werk van een inspectie bij Verkeer en Waterstaat.'

Verdwijnt Aptroot als een overbodige motie daarmee in de prullenbak? Dat spreekt Paul tegen. 'De winst van de motie-Aptroot is dat we niet meer vanuit onze eigen wetten en domeinen denken, maar dat we denken vanuit degene die de toezichtlast ervaart. Een voorbeeld: we kijken hoe we het toezicht en de controle van provincie, gemeente en VROM-inspectie op een afvalverwerkingsbedrijf kunnen bezien vanuit het bedrijf. We kijken ook gericht hoe we samen kunnen inspecteren.'

Alles door iedereen laten doen, kan niet. Inspecteren op de luchthaven Schiphol is heel wat anders dan inspecteren op de naleving van regels in de jeugdzorg. Paul: 'Er is niets zo erg als dat een inspecteur zich moet laten uitleggen hoe het zit. Om goed te kunnen inspecteren, moet je de bedrijfsbranche kennen. Bedrijven en burgers hebben baat bij goede inspecties. Als ik het positief mag duiden: het gaat niet om minder maar beter toezicht. En we moeten flexibeler worden door meer en beter samen te werken met andere inspecties!

Samenwerking en flexibeler optreden kan volgens Paul pas als de inspectiediensten de onderlinge systemen van informatie-uitwisseling op elkaar afstemmen. 'Er zijn verschillende niveaus van samenwerking. Je kunt de inspecties samen op inspectie laten gaan. De ultieme vorm is één inspecteur namens twee of drie inspecties. Cruciaal is steeds de informatie-uitwisseling. Als je inspecteert voor een andere dienst, taakoverdracht dus, moet je ook rapporteren aan die andere dienst. Als wij bepaalde informatiesystemen hebben en een gemeente of provincie heeft een ander systeem, dan wordt de samenwerking door dat soort praktische taken al bemoeilijkt. Het kabinet heeft 24 miljoen beschikbaar om onze ict-systemen op elkaar af te stemmen. Het is de taak van de Inspectieraad om uitgaande van de gedachte dat de geïnspecteerde centraal staat dat soort hindernissen weg te nemen.'

Charlie Aptroot: 'Ik ben voor een piep- en knijpsysteem'

Op het prikbord in de werkkamer van VVD-Kamerlid Charlie Aptroot herinnert één krantenknipsel aan de naar hem genoemde motie-Aptroot. 'Inspecties op de grote hoop', luidt de kop, van het knipsel. Op 23 februari 2006 aanvaardde de Kamer de motie van Aptroot om per 1 januari 2009 één inspectie- en controle-dienst voor het bedrijfsleven op te richten.

De motie veroorzaakte een schokgolf op de burelen van de inspectiediensten. Toen de rust was weergekeerd, werd er een jaar later in enkele sectoren geëxperimenteerd met eenduidig toezicht met één bezoek van één inspecteur namens de verschillende Rijksinspectie- en controlediensten. Van een fusie van inspectiediensten was en is nog steeds geen sprake. Wel is er een Inspectieraad gevormd waarin alle Rijksinspecties zijn vertegenwoordigd. Deze raad probeert onder meer de door de reorganisatie van de Rijksdienst opgelegde bezuiniging van twintig procent op het personeel uit te voeren. De aparte club, het Programma Eenduidig Toezicht, is inmiddels weer verdwenen. Er is wel één inspectieloket gevormd. De Inspectieraad spreekt niet meer van fusie noch van eenduidig toezicht, maar van vernieuwd toezicht.

Aptroot is teleurgesteld. 'We zijn terug bij Af. Het probleem is dit kabinet en deze coalitie. Het zit 'm in de PvdA met zijn idee van de maakbaarheid van de samenleving en het CDA wil alles tot in detail regelen. Het wordt weer het oude liedje. Als er incidenten zijn, worden er nieuwe regels bedacht. De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam leidden tot meer regels. Het had moeten zijn: minder regels, maar wel strenger controleren en handhaven.' Hou het simpel en neem het bedrijf, 'de bakker op de hoek', als uitgangspunt. Zo luidt het adagium van Aptroot. De overheid moet controleren op een aantal kernpunten zoals veiligheid en stoppen met het controleren van burgers, bedrijven en overheid op details. Het toezicht kan dan worden uitgevoerd met minder ambtenaren en met minder overlast voor bedrijven en burgers. 'We maken alles specialistisch en ingewikkeld. Een onderwijsinspecteur kan toch best ook andere dingen zoals arbeidsomstandigheden in zijn inspecties meenemen? Er moet voor gezorgd worden dat een bedrijf maximaal één controleur per jaar krijgt. Als het goed is, blijf je als inspectie twee tot drie jaar weg. Als er klachten komen, ga je terug. Ik ben voor een piep- en knijpsysteem. Men moet het vanuit de praktijk bekijken. Het is toch belachelijk als de arbeidsinspectie meet of het licht goed is of dat iemand met zijn bureau op twintig centimeter toevan van het raam zit?'

De controledrift roept het beeld op dat de overheid elk risico wil uitsluiten met als gevolg dat de overheid altijd wordt aangesproken als er iets fout gaat. 'Een gemeenteambtenaar controleert alles. Het vlechtwerk van een betonconstructie wordt bijvoorbeeld helemaal nagerekend. Dat suggereert dat de overheid verantwoordelijk is voor een veilige samenleving. Want met zo'n gedetailleerde controle zet je er de stempel op: dit is veilig.

'Neem de parkeergarage in Bos en Lommer. Als de gemeente Amsterdam de projectontwikkelaar had laten tekenen dat die alle verantwoordelijkheid zou nemen voor alle eisen die in het bouwbesluit worden gesteld en aansprakelijk zou zijn voor iedere schade als er iets fout zou zijn, weet ik nog niet zo of de bewapening van het beton van onvoldoende kwaliteit was geweest. Nu zegt de gemeente dat ze alles gecontroleerd hebben en maakt zich daarmee zelf verantwoordelijk. Ik zeg niet dat er helemaal geen controles moeten plaatsvinden. Een gebouw van veertig verdiepingen mag je best controleren op de essenties of het een veilige constructie is, maar je moet niet elk raampje gaan nameten of dat wel precies van een bepaalde grootte is.

Kernvraag

Toezicht en controle door inspectie- en controlediensten is geen exclusieve last voor burgers en bedrijven. Ook de overheid zelf heeft er last van. Het toezicht van rijk en rijksinspecties op provincies en gemeenten en van provincies op gemeenten kost ambtenaren veel tijd en werk. Dit zogeheten interbestuurlijk toezicht moet anders, adviseerde de commissie-Oosting een jaar geleden. Het kabinet heeft op voorstel van Oosting afgesproken dat er geen dubbel toezicht meer mag zijn. De kernvraag is ook hier net als bij het toezicht op burgers en bedrijven: vertrouwt de toezichthouder de gecontroleerde? En is het wel zo simpel om bijvoorbeeld alleen de provincie te laten controleren of de gemeente zich aan de wet houdt?

De VNG heeft een peiling onder haar leden gehouden. Tachtig procent van de gemeenten blijkt horendol te worden van de continue informatieaanvragen door de toezichthouders van het rijk. Arno van Kempen, directeur handhaving en toezicht van de gemeente Haarlemmermeer: 'Je wilt niet weten hoeveel formulieren en hoeveel tijd gemeenten kwijt zijn aan het invullen van lijsten ten behoeve van het toezicht door Den Haag. Als je het hebt over vertrouwen, zou je een heleboel kunnen afschaffen, maar als je dat vraagt is het antwoord stevast: niet afschaffen. Wat je ziet, is dat er een beweging gaande is dat de provincie de toezichttaak van het rijk overneemt. Maar het punt is dat het rijk de wetten maakt. Met de provincie zet je er dus een schakel tussen.'

Oosting gaat nog verder dan het vermijden van dubbel toezicht. Het toezicht moet ook gehorizontaliseerd worden, zoals dat in het jargon heet. Het wil zeggen: na de dualisering van gemeenten en provincies moeten gemeenteraden en Staten het toezicht uitoefenen op hun bestuurders. Het rijk houdt via haar inspectiediensten controle en toezicht op afstand en hoofdlijnen. Als de uitkomst negatief is, wordt er niet ingegrepen met nieuwe specifieke regels, maar zet het rijk de klassieke en algemene toezichtsinstrumenten als schorsing en vernietiging van besluiten en ingrijpen bij taakverwaarlozing.

In de bestuurlijke binnenkamers voeren rijk en gemeenten nu een stevige discussie of gemeenten in staat zijn zelf een belangrijk deel van het toezicht uit te oefenen. Bij het rijk is er weinig vertrouwen of gemeenten over voldoende expertise beschikken. Gemeentekoepel VNG zegt wel te willen, maar ook daar wordt binnenskamers een tweetal problemen onderkend: gemeenten leunen nog steeds achterover tot de inspectie komt en gemeenteraden ontberen de kennis en het inzicht om te sturen op de kwaliteit van toezicht en controle.

Niet effectief

De twijfel bij het rijk is nog evidentier na het verschijnen van het rapport van de commissie Mans. Deze commissie stelde afgelopen zomer vast dat meet dan vijfhonderd instanties zich bezig houden met het toezicht en de handhaving van de zogeheten VROM regelgeving: milieu-, bouw- en bouwvergunningen- en ruimtelijke ordeningregels. Mans vond ook dat gemeenten niet effectief in staat zijn handhavend op te treden. Hij stelt daarom voor het toezicht op de handhaving te reorganiseren door het oprichten van 25 samenwerkende regionale omgevingsdiensten. De VNG heeft dat voorstel afgewezen.

Met Mans en Oosting op tafel gaat het bij de inspecties en ministeries en in het speciale toezichtsoverleg tussen VNG, IPO en kabinet over de machtsvraag: wie gaat waarover en wie houdt toezicht op wat? En hebben gemeenten en provincies of samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten en/of provincies voldoende kwaliteit om bijvoorbeeld de VROM-taken goed uit te voeren?

VROM-inspecteur-generaal Paul Wind er geen doekjes om: 'Ik hoop dat in het nieuwe stelsel duidelijk geregeld wordt dat als je niet voldoet aan de kwaliteitseisen, je de betreffende toezichtstaken niet mag doen. Dan gaan de taken naar de bureaus of naar de bestuurslaag die erboven zit. We moeten niet vergeten dat het heel belangrijk is dat de minister haar

verantwoordelijkheid voor het totale stelsel van VROM-beleid en -regelgeving moet kunnen waarmaken. Die verantwoordelijkheid heeft zij niet alleen ten opzichte van de Tweede Kamer, maar ook internationaal. Er is bijvoorbeeld een richtlijn die voorschrijft dat bedrijven voor de uitstoot van verzurende stoffen een vergunning moeten hebben. De bevoegdheid om die vergunning af te geven en het toezicht op de naleving ervan is gedelegeerd aan provincies en gemeenten. Afgelopen jaar moest deze richtlijn uitgevoerd zijn, maar dat werk was niet overal op tijd klaar. Wij krijgen dan een ingebrekestelling van de Europese commissie. Wij kunnen vervolgens een briefje naar de gemeenten sturen of als uiterste instrument, een heel zwaar middel inzetten als 'het in de plaats treden', maar dat gebruik je niet zomaar. Decentraliseren is prima, maar dan moet het dus wel goed geregeld zijn zodat ook de minister haar verantwoordelijkheid kan waarmaken.'

In de top van de VNG wordt al gemompeld dat 'Oosting' te groot is, maar desondanks willen de gemeenten de handschoen oppakken, zo bleek op het VNG-congres eind vorige maand in Apeldoorn. De gemeenten willen zichzelf kwetsbaar opstellen door te laten meten en benchmarken dat ze de vereiste capaciteiten in huis hebben. Wel moest voorzitter Annemarie Jorritsma met dreigementen zwaaien om de achterban zo ver te krijgen. 'Als we onszelf niet de verplichting opleggen om te laten zien wat we kunnen, komt er niets terecht van minder toezicht en controle', waarschuwde Jorritsma. Oftewel: beste gemeenten als jullie niet willen laten zien dat je prestaties levert, hoef je er niet op te rekenen dat je ooit verlost raakt van de enorme toezichtsbureaucratie van en aan het rijk.

Rijksinspecties	aantal inspecteurs
Belastingdienst	15.910
Inspectie VROM	534
Algemene Inspectiedienst (AID)	476
Arbeidsinspectie (AI)	470
Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)	370
Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)	360
Inspectie van het Onderwijs	236
Inspectie Werk en Inkomen (IWI)	125
Inspectie voor de Gezondheidszorg	138
Agentschap Telecom	52
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	40
Staatstoezicht op de Mijnen	32
Inspectie Jeugdzorg	26
Erfgoedinspectie	22
Inspectie voor de Sanctietoepassing	10

Inspecteur mag geen boeman zijn

De inspecteurs moeten hun werk anders doen. Als een boeman controleren, is uit de tijd. De inspecteurs moeten snappen hoe bedrijven in elkaar zitten, moeten bedrijfszorgsystemen kunnen lezen en analyseren zodat ze veel gerichtere controles kunnen uitoefenen. Harry Paul, sinds 1 oktober voorzitter van de Inspectieraad: 'De omgeving verandert door internationalisering, de schaalvergroting van bedrijven en de decentralisatie van taken naar andere overheden. De inspecteur moet meebewegen. Als je altijd de arbeidsomstandigheden in een bepaalde sector hebt gecontroleerd en die sector gaat over op bedrijfszorgsystemen kun je niet meer op dezelfde manier controleren als twintig jaar geleden. Je hoort je sector te kennen. Anders maak je geen professionele indruk: En dus moet de inspecteur zich kunnen verplaatsen in de klant en hoort meedenken centraal te staan in zijn werkhouding.

Samenwerking van inspectiediensten is zeker voor bedrijven prettiger omdat zij niet elke dag met verschillende controleurs worden geconfronteerd, maar heeft ook zijn politieke grenzen. Het vasthouden aan eigen regelgeving maakt samenwerking lastiger, ervaart bijvoorbeeld Arno van Kempen, directeur handhaving en toezicht van de gemeente Haarlemmermeer, een van de zestien samenwerkende toezichthouders op luchthaven Schiphol. 'Elk departement wil zelf beoordelen of de wet en de eigen regelgeving wordt nageleefd. Zie bijvoorbeeld de totstandkoming van de Wet milieubeheer. Met Verkeer en Waterstaat is in die tijd geen overeenstemming bereikt over het opnemen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (wvo) in de wet milieubeheer. Het gevolg was dat de wvo-vergunning buiten de milieu-wet is gebleven. Als ik naar de discussie over de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) kijk, zie ik dat water er opnieuw buiten blijft. Het geeft mij een déjà-vû-gevoel.' Aparte regelgevingen leiden tot afzonderlijk toezicht. Inspectieraad-voorzitter Paul wil de zaken niet mooier voordoen dan ze zijn. 'Elk vakdomein blijft verantwoordelijk met de daarbij horende politieke verantwoordelijkheden.'