



Bezoekadres

Lange Voorhout 58

Postadres

2514 EG Den Haag

Postbus 16228

2500 BE Den Haag

Telefoon

(070) 310 86 66

Telefax

(070) 310 86 79

E-mail

info@actal.nl

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. Ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum

8 juni 2009

Uw kenmerk

Ons kenmerk

SvE/JS/2009/076

Bijlage(n)

Onderwerp

Vernieuwing Toezicht: van inspanning naar resultaat

Geachte mevrouw Ter Horst,

In uw brief van 21 april 2009 heeft u Actal gevraagd om half mei 2009 advies uit te brengen over de voortgang van het programma Vernieuwing Toezicht. U verwijst naar een begeleidende brief die u bij de vorige voortgangsrapportage naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Het Bureau Inspectieraad heeft ambtelijk aangegeven dat de voorjaarsrapportage later dan de geplande "half mei" aan de ministerraad zal worden voorgelegd, namelijk 12 juni 2009. Na overleg met het Bureau Inspectieraad is daarom besloten om het advies niet half mei maar begin juni uit te brengen.

Wij stellen vast dat de adviesvraag aan Actal deels samenvalt met de vervroegde evaluatie van de Inspectieraad, die is ingezet vanwege de door de Inspectieraad zelf geuite wens om het programma te herijken. De evaluatie stelt vragen over de effectiviteit, de slagkracht en de doorzettingsmacht van het programma.

Dit advies is gebaseerd op de conceptvoortgangsrapportage (versie 20 april 2009) en richt zich in de eerste plaats op de voortgang op de kabinetsdoelstelling om de toezichtlasten met 25 procent te verminderen. Voor zover wij hierbij vragen hebben omtrent effectiviteit, slagkracht en doorzettingsmacht van het programma zullen wij dat in dit advies betrekken.

De kernboodschap van ons advies luidt dat een omslag moet worden gemaakt van inspanning naar resultaat. Voor een succesvolle vermindering van de toezichtlasten is het nodig om de goede bedoelingen minder vrijblijvend te maken. Dit advies is uit drie onderdelen opgebouwd:

- (1) Algemene opmerkingen over het Programma;
- (2) Reductieplannen en realisatierisico's;
- (3) Realisaties voorjaar 2009.

1. Algemene opmerkingen over het programma

Het Programma Vernieuwing Toezicht combineert twee doelstellingen. De eerste doelstelling betreft de vermindering van toezichtlasten voor bedrijven en instellingen met 25 procent. De tweede doelstelling betreft een personele taakstelling om te komen tot een kleiner inspectieapparaat.

Wij zien nadelen in de combinatie van deze twee doelstellingen in één programma. Ten eerste dempt de associatie met een personele taakstelling het enthousiasme voor en daarmee de kansrijkheid van de vermindering van toezichtlasten. Een programma dat de vermindering van toezichtlasten plaatst in het kader van betere dienstverlening en empathie richting bedrijven, burgers en instellingen – zonder een hieraan gekoppelde opdracht om ook de omvang van het inspectieapparaat te verkleinen – zal in het veld breder worden gedragen.

Ten tweede is het onduidelijk in hoeverre het verband tussen de vermindering van toezichtlasten en de verkleining van het inspectieapparaat op de korte termijn daadwerkelijk complementair is. Immers, een aantal van de oplossingsrichtingen voor het verminderen van toezichtlasten vraagt capaciteit van de inspecties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het maken van (uitvoerigere) risicoanalyses, het gebruik maken van andere informatiekkanalen dan directe informatie-uitvraag aan het bedrijf, het investeren in weldoordachte indicatoren, en het versterken van de terugkoppeling van uitvoering richting beleid.

Wij adviseren de doelstelling van de vermindering van toezichtlasten en van een kleiner inspectieapparaat afzonderlijk te beleggen. Wij vragen daarbij aandacht voor de mogelijkheden die een verschil in tijdsfasering biedt bij het verwezenlijken van beide doelstellingen.

Actal heeft in 2007 advies uitgebracht over het Programma Eenduidig Toezicht. Hierin stond ondermeer het advies om in het regeerakkoord een integrale reductiedoelstelling op toezichtlasten op te nemen van minimaal 25 procent (ons advies RL/JS/2007/013 van 18 januari 2007). Wij zijn verheugd over de geformuleerde kabinetsdoelstelling en adviseren u graag over de voortgang op deze kabinetsdoelstelling.

In ons advies uit 2007 hebben wij erop gewezen dat het voor het realiseren van de reductiedoelstelling van belang is om de verantwoordelijkheid bij één minister te leggen. Wij stellen vast dat u de verantwoordelijkheid draagt en dat de coördinatie *de facto* is belegd bij de Inspectieraad. Daarbij merken we op dat de vermindering van toezichtlasten niet zijn doorvertaald naar specifieke reductiedoelstellingen per domein of inspectie, met als gevolg dat het hooguit mogelijk is om de Inspectieraad als collectief aan te spreken op de resultaten.

Wij merken bovendien op dat veel toezichtlasten wortelen in beleid en dat het voor een succesvolle vermindering van deze lasten van belang is dat ook uw collega-ministers kunnen worden aangesproken op de kabinetsdoelstelling. Effectieve coördinatie is pas mogelijk als de beoogde reductie uit de kabinetsdoelstelling wordt doorvertaald in te realiseren reducties per ministerie, bijvoorbeeld conform de aanpak die het kabinet bij administratieve lasten heeft gehanteerd.

Wij adviseren het kabinet om de algemene doelstelling om de toezichtlasten met 25 procent te verminderen door te vertalen naar ministeries.

2. Reductieplannen en realisatierisico's

Het programma Vernieuwing Toezicht is georganiseerd rond vier streeflijnen, namelijk

- (1) modernisering en kwaliteit;
- (2) taakoverdracht en expertisebundeling;
- (3) regelgeving en beleid;
- (4) de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid.

Uit het werkprogramma van de Inspectieraad leiden we af dat de verantwoordelijkheid van de Inspectieraad zich concentreert op streeflijn 1 en 2. Het werkprogramma verwijst onder streeflijn 3 naar de betrokken ministeries voor het maken van een doorlichting van bestaande regelgeving en naar het ministerie van Justitie in het bijzonder vanwege het Programma Integraal Wetgevingsbeleid. Het werkprogramma verwijst onder streeflijn 4 naar de minister van BZK.

Ten aanzien van streeflijn 3 noemt het werkprogramma ten eerste het voornemen om een effectmeting door te voeren en ten tweede de wisselwerking tussen de toezichtpraktijk en het beleid. Goede effectmetingen kunnen sterk bijdragen aan de vermindering van toezichtlasten. Voor die toezichtdomeinen waar het voornaamste doel van inspectie het verminderen van risico betreft, kunnen berekeningen worden gemaakt van de marginale kosten van het verminderen van deze risico's.¹ Op basis hiervan is het mogelijk om best practices te benoemen.

Wij adviseren de effectmeting mede in te zetten voor het benoemen van best practices.

Naar onze inschatting had het werkprogramma prominenter kunnen ingaan op de rol van de Inspectieraad ten aanzien van streeflijn 4. Bij de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid is de kennis van het raakvlak van beleid en praktijk cruciaal. Behalve het merendeel van "goede bedrijven" die toezicht soms als een last ervaren, zijn er ook bedrijven die het toezicht (en bijbehorende sancties) hard nodig hebben. In dit opzicht biedt toezicht ook bescherming. Voor een blijvende vermindering van toezichtlasten betekent dit dat moet worden voorkomen dat de vermindering van de toezichtlasten van vandaag de aanzet is voor een toename van morgen.

Wij denken daarom dat een structurele (blijvende) vermindering van de toezichtlasten zeer gebaat is bij een expliciete koppeling van de reductieplannen aan een visie met een referentiekader per domein, waarin een goede balans wordt neergelegd tussen de belangen van de "goede bedrijven (en burgers) die last hebben van toezicht" en de bescherming die met toezicht wordt geboden.

In het werkprogramma 2009 geeft de Inspectieraad aan dat het draait om de acceptatie van het principe dat niet alle risico's afgedekt kunnen worden door de overheid. Een logisch startpunt voor de formulering van de referentiekaders is daarom een doorlichting van de bestaande regelgeving op de allocatie van risico's. Daarnaast is het van belang om een antwoord te formuleren voor de roep om meer toezicht naar aanleiding van incidenten. Het ligt voor de hand ook het beleid naar aanleiding van incidenten nadrukkelijk in te bedden in de principes van *evidence-based policy making*.

¹ Zie ook: Better Regulation Commission, *Risk, Responsibility and Regulation – Whose risk is it anyway?* (October 2006)

Wij adviseren het kabinet om samen met de Inspectieraad per domein referentiekaders te formuleren en om te zorgen voor waarborgen tegen een toezichtreflex naar aanleiding van incidenten.

In de huidige aanpak wordt nog niet met referentiekaders en reductieplannen gewerkt. In dat opzicht ontbreekt een duidelijk kader om de voortgang van het programma Vernieuwing Toezicht te beoordelen. Weliswaar worden concrete resultaten voor specifieke domeinen geschetst, maar het aandeel van de domeinen in het totaal aan toezichtlasten is onduidelijk.

Doordat de resultaten niet worden gespiegeld aan een ambitie (of referentiekader) per domein ontstaat geen helder beeld van eventuele realisatierisico's en wordt niet duidelijk wie wanneer waarop moet worden aangesproken.

Wij gaan hieronder in op de voortgang in de domeinen. Voor wat betreft de realisatierisico's verdient het vermelding dat deze impliciet worden benoemd ten aanzien van Europa en medeoverheden door er op te wijzen dat hierop geen directe beïnvloeding mogelijk is. Helaas wordt niet uitgewerkt hoe de Inspectieraad wil omgaan met indirect beïnvloedbare toezichtlasten, terwijl er zowel binnen de Europese Unie als binnen de medeoverheden duidelijke initiatieven zijn waarbij kan worden aangesloten.²

Wij adviseren om aan te sluiten op lopende initiatieven binnen Europese Unie en medeoverheden om de realisatie van de vermindering van toezichtlasten ook hier onder de aandacht te brengen.

3. Realisaties tot het voorjaar 2009

Wij stellen vast dat het Programma Vernieuwing Toezicht met de in de voorgangsrapportage opgenomen realisaties koerst op een totale reductie in 2011 die ruim beneden de 10% uitkomt. Het verbaast ons dat hier niet expliciet melding van wordt gemaakt en dat er uit de voorgangsrapportage geen urgentie blijkt om het gat tussen realisatie en ambitie alsnog te dichten.

U heeft in 17 domeinen in samenwerking met de branches toezichtlastenmetingen laten uitvoeren. De voorgangsrapportage van het programma Vernieuwing Toezicht gaat uit van alleen de €100 miljoen die veroorzaakt wordt door de rijksinspecties. Uit de metingen blijkt dat de totale toezichtlast voor de 17 domeinen €180 miljoen bedraagt.

Wij adviseren bij de kabinetsdoelstelling van 25 procent minder toezichtlasten uit te gaan van de totale toezichtlasten van €180 miljoen.

In de voorgangsrapportage beschrijft u de activiteiten die in de periode 1 november 2008 tot en met 1 april 2009 hebben plaatsgevonden voor de clusters Voedsel en Waren, Transport, Industrie en Publieke domeinen. U geeft alleen voor de domeinen horeca, recreatie, vleesketen, wegvervoer en land- en tuinbouw de kwantitatieve resultaten weer, in de vorm van dashboards. Wel geeft de voorgangsrapportage informatie die is gecategoriseerd naar doelen. Deze is op grond van de beschikbare informatie niet te koppelen aan de reductiedoelstelling. Bovendien is

² Het gaat hier respectievelijk om het Europese Actieprogramma en de verschillende programma's van regeldruk.

de herkomst van de opgevoerde bedragen voor ons niet herleidbaar. Dit maakt het niet goed mogelijk om een oordeel te vormen over het relatieve belang van de andere domeinen en de voortgang die daar wordt geboekt met het terugdringen van de toezichtlasten.

Wij adviseren u in de volgende voortgangsrapportage inzicht te geven in de kwantitatieve effecten voor alle domeinen binnen de clusters in relatie tot de brede kabinetsdoelstelling van het verminderen van de toezichtlasten met 25%.

Wij vinden dat een voortgangsrapportage ten minste transparant inzicht moet bieden over de voortgang ten aanzien van de vermindering van toezichtlasten. Dit betekent in onze ogen dat de maatregelen en resultaten conform de meetmethodiek voor toezichtlasten worden berekend en gerelateerd aan de kabinetsdoelstelling. Op dit moment beschrijft de rapportage veel verschillende activiteiten binnen de geselecteerde domeinen, maar wordt de precieze relatie ten opzichte van de kabinetsdoelstelling niet duidelijk gelegd.

Wij adviseren u in de volgende voortgangsrapportage de activiteiten meer in relatie te brengen met de reductiedoelstelling, zodat de nadruk meer komt te liggen op resultaten en minder op inspanningen.

De kwantitatieve reducties die in de dashboards worden opgevoerd, zijn gebaseerd op interviews met de verantwoordelijke domeintrekkers binnen de Inspectieraad. In deze interviews hebben de domeintrekkers inzicht gegeven in de concrete maatregelen die zijn en worden doorgevoerd in het kader van de reductiedoelstelling. Van de inhoud van deze interviews hebben wij geen kennis kunnen nemen. Hierdoor kunnen wij de kwantitatieve resultaten niet toetsen.

Wij adviseren u in de volgende voortgangsrapportage inzicht te geven in de vertaling van de daadwerkelijk gerealiseerde en te realiseren structurele maatregelen naar de kwantitatieve reducties.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Dr. S.R.A. van Eijck".

Dr. S.R.A. van Eijck
Collegevoorzitter