

Actoren en factoren: over regeldruk en het samenspel van beleid en toezicht

Essay

Paul van Dijk en Rob Velders

31 mei 2015

Dit essay is geschreven op verzoek van Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, ter voorbereiding van een advies over lastenluwe handhaving. Het essay bevat een verkenning naar nationale en internationale best practices op het gebied van toezicht en de relatie met beleid.

Wij danken degenen die hebben gereageerd op het concept, dat eerder als consultatiedocument beschikbaar werd gesteld (www.toezichttafel.nl).

De hoofdlijnen van het essay zijn ook beschikbaar via een prezi:

http://prezi.com/8ulyek2acttj/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=ex0share

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
2. Actoren	5
3. Relatie tussen beleid en toezicht	5
4. Complex van factoren	6
a. Zijn er regels nodig?	6
b. Zijn de regels goed?	7
c. Is toezicht nodig?	7
d. Is overheidstoezicht nodig?	8
e. Wat is het doel van toezicht?	8
f. Intenties en axioma's; het mensbeeld en de professionaliteit van de toezichthouder	9
g. De kwaliteit van de uitgevoerde inspecties	11
h. Hoeveel tijd en geld zijn geïnspecteerden kwijt aan het toezicht?	12
i. Hoe en hoe vaak moet een object van toezicht gecontroleerd worden?	12
j. Is het toezicht tussen toezichthouders voldoende afgestemd?	13
k. Hoe gaan toezichthouders om met open normen/doelvoorschriften?	14
l. Welke interventies volgen op niet-naleving?	15
m. Zijn er (fysieke) hercontroles nodig?	15
n. Hoe groot zijn nou feitelijk de lasten?	15
6. Perspectief	16
Bijlage 1: Code voor inspecteurs (concept)	18
Bijlage 2: Regulator's Code (VK)	22
Bijlage 3: NAO Business Perceptions Survey (VK)	26
Bijlage 4: Continue lastenmeting (Litouwen)	29
Bijlage 5: Tawasol-app (Jordanië)	33
Bijlage 6: Open Boek Toezicht en regelhulpen (Nederland)	35
Bijlage 7: Primary Authority (VK)	37
Bijlage 8: De formuleaanpak (concept)	41
Bijlage 9: De "Wees Verantwoordelijk" app (Montenegro)	44
Bijlage 10: Reacties op het consultatiedocument	47
Bijlage 11: Over de auteurs	72

Samenvatting

Dit essay, dat is opgesteld in opdracht van Actal, beschrijft en bepleit een brede benadering van onnodige lasten voor bedrijven en instellingen. In onze visie dragen zowel beleidsmakers als toezichthouders, maar ook burgers en bedrijven, een verantwoordelijkheid als het gaat om het beperken van onnodige lasten. Er zijn vele knoppen om aan te draaien; sommige zijn effectiever dan andere.

De belangrijke aanbevelingen uit het document zijn:

1. Toezichthouders moeten elk jaar een overzicht geven van regels die geschrapt of veranderd kunnen worden omdat zij nutteloos zijn (geworden) dan wel niet optimaal of niet effectief (meer) zijn.
2. De HUF-toets (Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudegevoeligheid) dient te worden uitgebreid met Naleefbaarheid door de doelgroep;
3. Er dient een Code voor toezichthouders te komen om het toezicht te uniformeren en te professionaliseren: met welke opdracht en met welk “mensbeeld” stuurt de overheid haar toezichthouders op bedrijven en instellingen af en wat zijn de kenmerken van goed toezicht?
4. Er dient een Code voor toezichthoudende organisaties te komen die een aantal uitgangspunten en basisprincipes gelijk trekt die tot nu toe verschillend worden gehanteerd (bv. inzake *naming and shaming*, wel of niet werken met convenanten, aangekondigd of onaangekondigde controles, gerichtheid op naleving of op veiligheid, positie t.o.v. de politiek en beleid, aansluiting op ict-voorzieningen, etc.)
5. Lasten die bedrijven, burgers en instellingen ondervinden, moeten - net als in enkele andere landen - continu worden gemeten. Na elk inspectiebezoek zouden bedrijven moeten worden uitgenodigd om - op vrijwillige basis en bij een neutrale partij - over zowel het toezicht als het beleid feedback te geven. Zo zal de discussie over “hoe slecht” dan wel “hoe goed” het gesteld is met de lasten, zuiver kunnen plaatsvinden.

Daarnaast zijn er enkele *good practices* en uit het buitenland en concepten waarvan wij vinden dat die verder onderzoek en uitwerking en wellicht experimenten waard zijn. Dat zijn:

6. Primary Authority (VK): laat één lokale toezichthouder verantwoordelijk zijn voor een goede afstemming tussen al het toezicht op een bedrijf;
7. De formule-aanpak: breid de binnen de NVWA gebruikte formule-aanpak van bedrijven met meerdere vestigingen en een goed functionerend intern zorgsysteem uit naar andere (met name lokale) toezichthouders.

Een concept van dit essay is als consultatiedocument gepubliceerd. Via www.toezichttafel.nl en LinkedIn kwamen verschillende reacties binnen. Wij hebben hiervan dankbaar gebruik gemaakt in de definitieve versie. In het document *Reacties op het essay Actoren en factoren* hebben we onze reactie op de reacties gegeven.

1. Inleiding

De roep om meer toezicht is van alle tijden, de roep om minder toezicht vooral van de laatste tien tot twintig jaar. De roep om meer en minder klinkt tegenwoordig gelijktijdig en daardoor tegenstrijdig. Hoe kan dat? En wat moeten we er mee?

De roep om meer toezicht is vooral gelegen in de wens van meer veiligheid en minder incidenten. De roep om minder toezicht komt met name voort uit de lasten die het voor de geïnspecteerden veroorzaakt. Het liefst willen we dus én meer veiligheid gecombineerd met minder lasten voor de geïnspecteerden. Meer veiligheid is niet per se het tegenovergestelde van minder lasten, hoewel het in de praktijk wel zo kan uitpakken en ook vaak uitpakt.

Het feit dat dit fenomeen zich de laatste tijd voordoet heeft alles te maken met de tijdgeest waarin we leven en waarin we risico's en incidenten minder en minder lijken te accepteren en koste wat kost willen voorkomen. Het resulteert in meer regels, meer toezicht, minder acceptatie van afwijkingen van de norm en zwaardere straffen. Tevens is het doorberekenen van kosten door de toezichthouder een extra last die vroeger niet of minder bestond. Geen wonder dus dat er "gemord" wordt door de geïnspecteerden.

Opvallend daarbij is dat er niet of nauwelijks bedrijven, instellingen of mensen zijn die beweren dat toezicht ten principale onzinnig is. Dat toezicht op de naleving van regels lasten kan veroorzaken wordt ook nog wel geaccepteerd (en is trouwens ook vrijwel onvermijdelijk). De discussie spitst zich vooral toe op de regels zelf, de uitvoering van het toezicht daarop en de consequenties die dat voor de onder toezicht staanden heeft. De lasten moeten proportioneel zijn. Anders is er sprake van "onnodige" toezichtlast.

Toezichthouders zijn er om publieke belangen te dienen door effectief en efficiënt toezicht te houden. Dat is een brede opdracht, waarbij de publieke belangen centraal dienen te staan. Dit essay onderzoekt de mogelijkheden om daarbij onnodige lasten te verminderen, om zo het toezicht effectiever en efficiënter te maken.

De essentie van dit essay is dat de oorzaak van het fenomeen "lasten" is gelegen in alle schakels van de keten; van de onderliggende regels en beleid, de manier waarop het toezicht wordt ingericht tot de uitvoering ervan door individuele inspecteurs. Indien lasten moeten worden bestreden, dan vereist dat dus ook een integrale aanpak en continue monitoring van "het probleem". Goed beleid en goed toezicht veroorzaken geen onnodige last. Maar het veroorzaken van geen onnodige lasten is veel moeilijker dan het wel veroorzaken van onnodige lasten. Het vraagt dus een inspanning van alle partijen en het is daarom naar ons inzicht onderdeel van professioneel beleid maken en professioneel toezicht houden.

In dit essay doen we suggesties voor het aanpakken van alle elementen die (kunnen) leiden tot onnodige lasten. We kijken daarbij naar zowel actoren als factoren. In het bijzonder gaan we in op de relatie tussen beleid en toezicht. De Engelsen gebruiken in dit kader een toepasselijke term; zij spreken van "regulatory delivery". Het gaat om het resultaat een integrale aanpak.

Hoewel lasten voor het bedrijfsleven worden gesplitst in administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten zullen we - omdat het gaat over de "delivery" - in dit stuk ook vrijwel alleen spreken over "lasten", waarmee we dus elke vorm van lasten bedoelen.

Naast dit essay zijn een aantal (buitenlandse) ervaringen, werkwijzen of concepten beschreven die kunnen bijdragen aan vermindering van lasten. Op verschillende plekken in dit essay wordt verwezen naar die documenten, die als bijlagen bij dit document zijn opgenomen.

Lasten kunnen verschillende oorzaken hebben. Dus zijn er ook verschillende knoppen om aan te draaien als we die lasten willen voorkomen. Niet elke knop heeft een zelfde *impact*. Wij benoemen in dit stuk verschillende knoppen en geven daarbij aan welke volgens ons belangrijker zijn.

2. Actoren

In de discussie over regeldruk zijn verschillende rollen te spelen:

- **Toezichthouders** dienen, vanuit het ook door de WRR bepleite brede perspectief van toezicht¹, zelf verantwoordelijkheid te voelen en te nemen voor - de aanpak van - regeldruk. Bij goed toezicht hoort dat de lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Toezichthouders moeten niet alleen pleiten voor meer, maar ook voor minder regels. Dit betekent ook dat zij niet alleen hun eigen perspectief moeten kiezen, maar nadrukkelijk ook dat van de onder toezicht gestelde. Hun uitvoerings- en handhavingstoetsen dienen daaraan expliciet aandacht te besteden.
- **Beleidsmakers** hebben hun eigen verantwoordelijkheid om lasten te beperken, maar dragen ook systeemverantwoordelijkheid; zij dienen beleid te maken dat intrinsiek leidt tot zo min mogelijk toezichtlasten. Ministers zijn ervoor verantwoordelijk dat het - systeem van - toezicht goed functioneert. Beleidsmakers moeten de inbreng van toezichthouders waarderen. Bij het ontwerpen van regels en beleid moeten zij zich bewust zijn van en een luisterend oor hebben voor het perspectief van zowel toezichthouders als burgers, bedrijven en instellingen onder toezicht.
- Ook **burgers, bedrijven en instellingen** kunnen een bijdrage leveren. Zij zijn het die de lasten ervaren, dus zij dienen daarover ook signalen af te geven. Maar zij maken ook deel uit van een samenleving die de politiek om regels vraagt.

3. Relatie tussen beleid en toezicht

De relatie tussen beleid en toezicht is - om de typering van de WRR over onafhankelijkheid over te nemen - "geen rustig bezit":

- Er zijn verschillen tussen markttoezichthouders en inspecties, maar ook binnen deze categorieën zijn er (grote) verschillen. De relatie wordt bijvoorbeeld bepaald door de institutionele inbedding, de voorgeschiedenis, de cultuur. De relatie kan worden ingevuld in regels, maar is ook zeker een kwestie van mensenwerk: verschillende mensen geven verschillend vorm aan de relatie en hun eigen werk.
- De relatie tussen beleid en toezicht leidt geregeld tot discussies. Denk aan de recente affaire rond de NZa en haar verhouding met het departement², maar ook aan de discussie over het CFV en het toezicht op woningcorporaties³. Was de invloed van het ministerie niet te groot, liep de toezichthouder niet teveel aan de leiband?
- In de kabinetsreactie op het rapport "Toezien op publieke belangen" pleit het kabinet voor "meer samenspel" tussen beleid en toezicht. In werkafspraken tussen departement en toezichthouder (bijvoorbeeld het relatie- of informatiestatuut) moet worden opgenomen dat er periodiek overleg plaatsvindt "over knelpunten in de onderlinge samenwerking en ontwikkelingen in de sector".

Het debat over regeldruk hoort aan de kant van de overheid een kwestie te zijn van zowel beleid als toezicht. Dat is het niet vanzelf. In de huidige situatie worden zowel beleidsmakers als toezichthouders aangesproken op regeldruk, maar de vraag blijft hoe zij een grotere bijdrage kunnen leveren aan de beperking daarvan.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Toezien op publieke belangen, Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, WRR-rapport nr. 89, 2013.

² <http://www.nza.nl/publicaties/nieuws/nza-heeft-een-belangrijke-opdracht-gekregen/>

³ Zie de [rapporten](#) van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties

4. Complex van factoren

Welke factoren liggen ten grondslag aan - de perceptie van - lasten? De oorzaken van de klachten over toezicht zijn bij nadere beschouwing terug te voeren op een complex van factoren. Die komen aan de orde bij de beantwoording van de volgende vragen:

- a. Zijn regels nodig?
- b. Zijn de regels goed?
- c. Is toezicht nodig?
- d. Is overheidstoezicht nodig?
- e. Wat is het doel van toezicht?
- f. Vanuit welke intenties en axioma's/mensbeeld controleert de toezichthouder een bedrijf (rolopvatting en mening over bedrijven)?
- g. Hoe is de kwaliteit van de uitgevoerde inspecties?
- h. Hoeveel tijd en geld is de geïnspecteerde kwijt aan het toezicht?
- i. Hoe vaak en op welke manier moet een object van toezicht gecontroleerd worden?
- j. Is het toezicht tussen toezichthouders voldoende afgestemd?
- k. Hoe gaan toezichthouders om met open normen?
- l. Welke interventies volgen op niet-naleving?
- m. Zijn er (fysieke) hercontroles nodig?
- n. Hoe groot is nou feitelijk de toezichtlast?

De beantwoording van een deel van de bovengenoemde vragen is een zaak van de toezichthouder, maar deels gaat het ook om zaken waarin beleid en politiek een rol spelen en (mede)bepalend zijn.

In de discussies over lasten gaat het vaak maar om een (klein) deel van de factoren, terwijl elke factor onnodige lasten kan veroorzaken. Naar onze mening dient de aanpak van lasten zich op alle verschillende factoren te richten, op alle verschillende schakels in de keten. Waarbij het natuurlijk verstandig is om de makkelijkste en meest effectieve als eerste aan de beurt te laten komen.

Onze opsomming biedt dus de knoppen waaraan gedraaid kan worden om lasten aan te pakken. Niet elke knop heeft echter een evenredig effect en is ook niet even makkelijk te draaien. En niet elk effect is volledig te voorzien. Verschillende knoppen zijn wat ons betreft meer de moeite van een nader onderzoek/uitwerking waard.

In het navolgende behandelen we de bovengenoemde factoren. Naast dit essay zijn een aantal fenomenen of concepten beschreven die zouden kunnen bijdragen aan vermindering van lasten. Daarnaast wordt bij de verschillende hieronder beschreven factoren verwezen.

a. Zijn er regels nodig?

De vraag of iets "geregeld" moet worden, en of daarop actief toezicht moet worden gehouden, is ten principale voorbehouden aan politici. Op dit punt kunnen beleidsmakers en toezichthouders input leveren op basis waarvan politici, alles afwegende, al dan niet kunnen overgaan tot regelgeving. Daartoe is enkele jaren geleden ook het Integraal Afwegingskader (IAK)⁴ voor beleid en regelgeving ingevoerd. Belangrijk onderdeel van de IAK is dat doelen van regels duidelijk worden omschreven, zodanig dat toezichthouders een gepast toezichtarrangement⁵ kunnen opzetten, waarbij ook duidelijk is wat de consequenties zijn en wanneer de naleving (en het toezicht) goed genoeg zijn.

In veel gevallen zou een toezichthouder moeten kunnen beoordelen of bepaalde regels wel of niet zinvol zijn om (nog langer) in stand te houden. Het gaat dus om regels waarbij eigenlijk, bij niet-

⁴ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>. Onze indruk is overigens, mede op basis van een discussie op LinkedIn (Toezicht, opsporing en handhaving) hierover, dat IAK een niet erg bekend en wijd ingevoerd instrument is.

⁵ Een toezichtarrangement is de beargumenteerde inrichting en werkwijze van toezicht en handhaving op een afgebakend terrein.

naleving, geen schade wordt veroorzaakt. Zoals toezichthouders kunnen adviseren over de uitbreiding van regels (waar zij schade zien die - nog - niet illegaal is), zo zouden zij ook moeten aangeven waar de regels kunnen worden geschrapt of aangepast. Dit past bij de ook door de WRR voorgestane reflectieve functie van toezicht.

Onze aanbeveling is dat toezichthouders tenminste elk jaar aangeven welke regels naar hun mening geen toegevoegde waarde (meer) hebben en dus afgeschaft zouden kunnen worden, dan wel aangepast of gereduceerd zouden moeten worden.

Hierbij zouden de onder toezicht staanden actief moeten worden betrokken. Daarvoor zou een procedure moeten worden ontwikkeld. Dat zou bijvoorbeeld kunnen middels een feedbackmechanisme zoals de continue feedback mechanismen in Litouwen en Jordanië⁶. Vragen naar de ervaringen van ondernemers inzake nut en noodzaak van regels zou gekoppeld kunnen worden aan de continue meting van lasten die wij verderop in deze notitie bepleiten.

b. Zijn de regels goed?

Op nieuwe regels wordt in principe een HUF-toets⁷ uitgevoerd. Dan is ook de vraag aan de orde of toezicht nodig en nuttig is. Daarbij past een inschatting van de te verwachten lasten, maar in de praktijk zien we niet dat de HUF-toets leidt tot een werkelijke discussie over lasten.

We zien dat de HUF-toets vooral uitgaat van het perspectief van de toezichthouder, meer dan van de invalshoek van onder toezicht gestelden. Aldus komt wel in beeld hoe kan worden gehandhaafd, maar veel minder hoe kan worden nageleefd.

Zouden we niet moeten komen tot een *NUH-toets*⁸? In deze toets dienen toezichthouders expliciet aandacht te besteden aan de vraag of - en hoe goed - regels zijn na te leven. Daarmee moet ook aandacht worden besteed aan de lasten die met de regels worden opgelegd, vanuit het perspectief van de onder toezicht gestelde zelf.

Voor toezichthouders, die nu al HUF-toetsen maken, kan een instructie worden vastgesteld, maar vooral is een andere attitude van toezichthouders nodig. Zij dienen niet alleen op te komen voor hun eigen en het door de regels beschermde algemene belang, maar zij moeten ook expliciet aandacht besteden aan de belangen van degenen die aan regels worden onderworpen.

Onze aanbeveling is om een inschatting van naleefbaarheid (inclusief lasten) expliciet onderdeel te maken van de HUF-toetsen. De NUH-toets moet ingaan op naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

c. Is toezicht nodig?

Op de naleving van vele regels vindt geen toezicht plaats. Dat is prima, want vele regels in ons land worden gewoon goed nageleefd (bijvoorbeeld rechts rijden, geen wapens dragen, rekeningen betalen). Ongericht toezicht zou het grootste deel van de tijd niets opleveren en iedereen horendol maken. Bedrijven en mensen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om regels na te leven en moeten, in het besef dat de overheid niet alle naleving kan garanderen, zelf alert blijven.

De vraag of toezicht nodig is, hangt sterk af van het maatschappelijke belang van naleving en de mate waarin dat feitelijk gebeurt, alsmede van de mate waarin de maatschappij zelf haar verantwoordelijkheid kan pakken (kan men gevaar beoordelen, heeft men de bevoegdheden om dat te kunnen en kan men "ingrijpen"?). Daarom houden alle toezichthouders risicogericht toezicht en zijn ze uitgerust met bevoegdheden en interventiemogelijkheden.

De vraag of toezicht nodig is, valt niet altijd "digitaal" te maken. Het is (deels) een politiek vraagstuk.

⁶ Zie bijlage 4 en 5.

⁷ Dat is een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid.

⁸ NUH staat voor naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (waaronder fraudebestendigheid).

Het vraagt van toezichthouders dat zij inzichtelijk maken hoe de stand van zaken met betrekking tot veiligheid en naleving op de verschillende onderdelen van het toezichtterrein is en welk effect zij denken te kunnen sorteren met toezicht. Dat inzicht wordt steeds beter gegeven in "De staat van ..." die de inspecties allemaal (gaan) maken.

Het vraagstuk vraagt van het beleid om duidelijk te beschrijven wanneer men tevreden is over naleving van regels of beleid. Daarbij is 100% naleving in veruit de meeste gevallen niet realistisch. Maar wat (en wanneer) dan wel?

Beleidsmakers dienen duidelijk te zijn over het gewenste niveau van naleving. Toezichthouders moeten inzicht geven in de werkelijke naleving en de inspanningen die het kost om middels toezicht die naleving naar het gewenste niveau te tillen.

Op basis van deze inzichten kan dan een afgewogen besluit worden genomen of toezicht nodig is. Dit hangt ook nauw samen met onderdeel e.

d. Is overheidstoezicht nodig?

Toezicht op naleving vindt niet alleen plaats door (externe) overheidstoezichthouders, maar ook door certificerende instellingen, verzekeraars, interne toezichthouders en consumentenorganisaties. Wat doen de overheidstoezichthouders met dat fenomeen? Immers, daar waar andere mechanismen (ook) zorgen voor goede naleving, daar kan het toezicht een stapje terug doen.

In januari 2015 hebben de NVWA, ILT en ISZW een "signalering" inzake certificering en toezicht gepubliceerd die door de minister van Economische Zaken wordt ondersteund⁹. Dit document is bedoeld als input voor het rijksbeleid over certificering dat op dit moment wordt geactualiseerd. Wij kunnen ons vinden in het advies en de reactie van de minister. Maar om het ook in de praktijk te laten doorwerken, moeten individuele inspecteurs zich bewust zijn van dat standpunt.

*Ons advies is om het gebruik van certificaten als hulpmiddel voor toezichthouders op te nemen in de code voor toezichthouders.*¹⁰

Er is geen (rijks)beleid voor de samenwerking met verzekeraars, interne toezichthouders en consumentenorganisaties. Er zijn verschillende vragen te stellen: hoe verhouden intern en extern toezicht zich tot elkaar, hoe informeren zij elkaar, wat zijn de beperkingen, waar ligt de meerwaarde, wat zijn de juridische mogelijkheden. Zo zijn er ook vragen over de relatie met verzekeraars en consumentenorganisaties¹¹. Er is beleid nodig waarin dit duidelijk wordt uitgewerkt.

Er dienen, naar het voorbeeld van het kabinetsstandpunt over certificering, beleidsuitgangspunten te worden geformuleerd over de samenwerking met verzekeraars, interne toezichthouders en consumentenorganisaties. Dit beleid zou ook in de door ons voorgestelde code voor toezichthouders moeten worden opgenomen.

e. Wat is het doel van toezicht?

Waarom hebben we toezicht en wat verwachten we daar nou precies van? Ergernissen ontstaan vaak doordat (impliciete) verwachtingen niet uitkomen. Management van verwachtingen is daarom belangrijk. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

⁹ Zie de brief aan de Tweede Kamer dd 14 januari 2015: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/01/14/kamerbrief-over-relatie-tussen-toezicht-en-certificatie.html>.

¹⁰ Hierna wordt nader ingegaan op de code voor toezichthouders die wij aanbevelen.

¹¹ Een leuk voorbeeld daarvan is Brazilië waar de Braziliaanse NVWA zendtijd heeft in het meest populaire consumentenprogramma van het land.

Op dit moment wordt toezicht vaak beschouwd als panacee, als middel tegen elke kwaal. Iets anders dan 100% naleving lijkt onbespreekbaar of "politiek niet opportuun"¹². "De inspectie moet meer controleren en strenger straffen" is te horen na elk (soms zelfs vermeend) incident. Er is dan niet veel aandacht voor de vraag of strenger straffen helpt, of er überhaupt een regel is overtreden, of de kosten van toezicht de baten ruimschoots overtreffen, of de vele welwillenden moeten lijden onder de enkele "slechteriken".

Aan de andere kant zien we ook inspecties en andere toezichthouders (en beleidsmakers) worstelen met de hoge verwachtingen. Zij klagen dat "de politiek" of "de maatschappij" niet begrijpt wat kan en niet kan, met de "beperkte middelen" die hen ten dienste staan. Het uitspreken van verwachtingen over wat zij moeten realiseren als toezichthouder kan ertoe leiden dat zij daarop ook worden aangesproken.

Als 100% naleving en/of 0-risico niet haalbaar is, wat is dan wel haalbaar en wanneer? Daar bestaat in vrijwel geen enkel geval duidelijkheid over.

Uit onderzoek van NIVEL blijkt dat burgers de toezichthouder een grote verantwoordelijkheid toedichten op vrijwel alle terreinen voor de naleving van regels. Minstens zoveel als - of zelfs meer nog dan - aan bedrijven die aan de regels moeten voldoen. Deze hoge verwachtingen van toezichthouders zien we ook terug in de krantenkoppen n.a.v. de parlementaire enquête over woningcorporaties.¹³ De verwachtingen worden ook gevoed door - of worden zichtbaar in - eisen en toezeggingen in de Tweede Kamer dat het toezicht intensiever en strenger wordt, om misstanden in de toekomst te voorkomen. Soms worden er dan ook extra toezichthouders aangesteld.

Het programma "Risiko's en verantwoordelijkheden", onder leiding van het ministerie van BZK, heeft inmiddels geleid tot een *"Handreiking Bestuurlijk Balanceren met risico's en verantwoordelijkheden"*. Daarmee is niet meteen duidelijk wat de eigen verantwoordelijkheid van burgers is, wat van de overheid en toezicht in het bijzonder mag worden verwacht (niet alles dus!), wanneer toezicht voldoende resultaat heeft geboekt en wie dat op welke manier bepaalt.

Evenmin is duidelijk waarop de inspecties zich moeten richten: is dat op naleving van regels of op het oplossen van (veiligheids)problemen? Verschillende instanties - en personen! - denken daarover verschillend. Dat maakt nogal wat uit voor de verwachtingen die burgers en bedrijven mogen hebben en de manier waarop toezicht wordt uitgevoerd. Ook hier is geen duidelijkheid en zeker geen consistentie over.

Het is van belang om duidelijkheid over rollen te verschaffen alsmede aan te geven hoe ver die rollen gaan. Duidelijkheid kan leiden tot begrip en acceptatie dan wel een goed gesprek daarover.

Ons advies is om:

- *Duidelijker te maken wat de verantwoordelijkheden zijn van de overheid versus "de burger" en bedrijven en instellingen (management van verwachtingen);*
- *Duidelijker te maken waarop toezicht zich richt: naleving van regels of het oplossen van (veiligheids)problemen. Aldus is het voor een onder toezicht gestelde helderder aan welke eisen hij moet voldoen.*
- *Voor elk beleidsterrein zo eenvoudig mogelijk inzichtelijk te maken wat de stand van zaken is qua veiligheid én naleving, wat de trends zijn en wat toezicht – als een van de vele (f)actoren – daarin moet bereiken. Het betreft hier een verdieping van de door de WRR bepleite "staat van" de sector.*

f. Intenties en axioma's; het mensbeeld en de professionaliteit van de toezichthouder

Indien aan inspecteurs wordt gevraagd waarom zij bedrijven controleren, levert dat een grote variëteit aan antwoorden op. Sommigen gaan op pad om fouten te vinden, anderen om naleving te controleren en af te dwingen, weer anderen om de veiligheid te beoordelen en te verhogen, al dan

¹² Dat is zelfs bij goede wetgeving eigenlijk niet realistisch en in elk geval niet te garanderen.

¹³ Volkskrant, 31 oktober 2014: [Telkens weer dat falende toezicht](#) en NRC, 1 november 2014: [Het antwoord op alles: De Autoriteit](#).

niet in goede samenwerking met de geïnspecteerden. Alleen al deze verschillende uitgangspunten maken dat het toezicht met een verschillende blik en houding wordt uitgevoerd.

En hoe kijken inspecteurs aan tegen bedrijven en instellingen? Zien zij die als pijlers van onze economie en welvaart, of zien zij die als bedreigers van onze individuele veiligheid of andere publieke belangen, die blij moeten zijn dat ze onder de voorwaarden van een vergunning ruimte krijgen om hun activiteiten te ontplooiën?

Ook het mensbeeld van toezichthouders kan zeer verschillen. Het kan zijn dat zij bedrijven op voorhand niet vertrouwen, of juist wel. Dat zij vinden dat bedrijven de regels 100% moeten kennen. Het beeld kan zijn dat bedrijven, ongeacht de wet, alles zullen doen om geld te verdienen. Dat bedrijven slordig/niet geïnteresseerd zijn. Dat complimenten contraproductief werken of juist niet.

Uit een zogenaamd ringonderzoek¹⁴ van enkele RUD's¹⁵ blijkt telkens dat de verschillen tussen toezichthouders zo groot zijn dat het nogal uitmaakt als bedrijf welke toezichthouder, die voor dezelfde aspecten komt, controleert. Ook in de media zien we hierover nu en dan klachten.¹⁶

Er is weinig houvast te vinden in de zes basisprincipes van goed toezicht¹⁷ voor inspecties noch in de "[criteria voor goed toezicht](#)" van de markttoezichthouders. Zij richten zich vooral tot organisaties, meer dan tot de personen die het toezicht uitoefenen en zijn tamelijk abstract. Tussen organisaties en tussen mensen kunnen grote verschillen bestaan. Het kan zijn dat er verklaarbare verschillen zijn, maar de uitgangspunten zouden toch gedeeld moeten worden door toezichthouders bij verschillende overheidsinstanties: rijksinspectie, gemeente, RUD, markttoezichthouder et cetera. Er is dus stevige aanleiding voor uniformiteit en professionaliteit.

Wij bevelen aan om te werken met een concrete en vooral ook korte ("A4-tje") code¹⁸ voor toezichthouders als personen, waarin de uitgangspunten die we in Nederland hanteren bij het toezicht zijn gecodificeerd: wat is de opdracht aan de toezichthouder en hoe wordt hij geacht daar op uniforme en professionele wijze invulling aan te geven?

Bij de introductie van een dergelijke code past ook een code voor de toezichthoudende organisaties. Hier ligt een belangrijke taak voor vooral de toezichthoudende organisaties zelf (en hun samenwerkingsverbanden), maar ook voor bijvoorbeeld het ministerie van BZK. De code voor toezichthoudende organisatie zou in elk geval de onder g t/m m genoemde onderwerpen moeten omvatten. Wellicht dienen intervisie, audits, accreditatie en (permanente) educatie hier een belangrijke rol in te spelen.

Nadrukkelijk stellen we dat bij deze voorstellen het geenszins de bedoeling is om organisaties of inspecteurs tot robots te degraderen. Toezicht houden is immers ook mensenwerk en maatwerk, waarbij een goed ontwikkeld onderbuikgevoel een waardevolle kwaliteit is. Via het elders voorgestelde feedback-mechanisme zou in de praktijk gemeten kunnen worden hoeverre aan de code correct invulling wordt gegeven.

De codes zijn wat ons betreft geen dikke boekwerken. Zij bevatten uitgangspunten zonder te vervallen in overregulering. Daarbij realiseren we ons ook dat het invoeren van een code het sluitstuk kan zijn van een proces (discussie), maar ook het begin (en relatief eenvoudig onderdeel)

¹⁴ Een ringonderzoek is een vorm van toetsing van de vakbekwaamheid van de toezichthouder. Men vraagt inspecteurs om (bij een bedrijf dat zich daartoe vrijwillig beschikbaar heeft gesteld) separaat een controle uit te voeren en de tekortkomingen te benoemen en de te nemen maatregelen voor te stellen. Deze worden dan onderling vergeleken.

¹⁵ Omgevingsdiensten OFGV en ODZOB: <http://www.odzob.nl/overheden/actueel/ringonderzoek-verschillen-in-toezicht>.

¹⁶ <http://www.omroepwest.nl/nieuws/18-02-2015/nieuwe-regels-vallen-zwembad-de-boetzelaer-monster-rauw-op-het-dak>

¹⁷ Zie de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005).

¹⁸ Een code geeft richtlijnen voor (in dit geval) alle overheidstoezichthouders. Hierin worden de beginselen van goed toezicht verwoord die gelden voor het handelen en optreden van de toezichthouders. Dankzij de code kan het gedachtegoed van goed toezicht door de verschillende overheidstoezichthouders worden herkend, erkend en toegepast. Het is de uiting van professionaliteit en betrouwbaarheid.

van de gewenste verandering. Daarna begint het pas, met een (cultuur)verandering en kwaliteitsverbetering. Dat gaat een aantal jaren duren.

g. De kwaliteit van de uitgevoerde inspecties

Bij de analyse van lasten die voortvloeien uit het fysieke toezichtbezoek zelf, kunnen we een onderscheid maken tussen een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel betreft tijd en geld die de geïnspecteerde kwijt is aan de bezoeken. Het kwalitatieve deel wordt bepaald door de houding en het gedrag van de inspecteur. De door SIRA Consulting ontwikkelde toezichtlastmeting¹⁹ geeft een mooie uitsplitsing hiervan:

1. Deskundigheid inspecteur
2. Houding inspecteur
3. Werkwijze inspecteur
4. Duidelijkheid over het doel van de inspectie
5. Plausibiliteit van de inspectievragen
6. Proportionaliteit opgelegde maatregelen
7. Focus op details
8. Leereffect voor het bedrijf
9. Samenloop met andere inspecties
10. Duur van de inspectie
11. Tijdstip inspectie
12. Kwaliteit inspectierapportage en vervolgactiviteiten

De discussie over toezichtlasten spitst zich vaak toe op het kwantitatieve deel en de samenloop met andere inspecties. Uit metingen blijkt echter dat de kwalitatieve elementen een wellicht even grote rol spelen bij het veroorzaken van toezichtlasten.

Ook over deze kwalitatieve aspecten vindt binnen de toezichthouders weinig (continue) discussie plaats. Evenmin bestaan hiervoor duidelijke "instructies". Ook hierbij kan de voorgestelde code voor toezichthouders een positieve (sturende) rol spelen.

Nu en dan monitoren met name inspecties in een "klantvriendelijkheidsonderzoek"²⁰ hoe zij hun werk doen. Dat is op zich toe te juichen. De vraag is wel in hoeverre een dergelijk onderzoek objectief, actueel en representatief is; durven de geïnspecteerden zich wel uit te spreken over degene die hen controleert? Opvallend zijn ook de grote verschillen tussen de positieve uitkomsten van de tevredenheidsonderzoeken²¹ van de Inspectie van het Onderwijs versus de negatieve uitkomsten van het onderzoek²² van de Algemene Onderwijsbond.

Naar onze mening zou er een continue en neutrale mogelijkheid voor feedback moeten zijn vanuit geïnspecteerden. Deze mogelijkheid kan georganiseerd worden op initiatief van het ministerie van EZ, VNO-NCW of een andere partij. De feedback dient, met de garantie van anonimiteit, regelmatig en geaggregeerd teruggekoppeld te worden naar toezicht en beleid. Ook kunnen zij rapportages naar buiten brengen over de in de loop van de tijd waargenomen veranderingen. De toezichthouders moeten verplicht worden om aan te geven hoe zij omgaan met signalen die uit dit feedback-mechanisme naar voren komen.

Niet onbelangrijk is de notie dat ook kan blijken dat geïnspecteerden zeer tevreden zijn over het toezicht (zie de ervaringen met de feedback van bedrijven in Litouwen). Ook dat resultaat zuivert de discussie over lasten.

Wij bevelen aan om een continue en neutrale monitoring punten te starten, bij voorbeeld via een app die bedrijven na elk toezichtbezoek kunnen invullen. We suggereren daarbij nauw aan te

¹⁹ Inspectieraad, Programma Eenduidig Toezicht (2006). Handleiding Meetmethodiek Toezichtlasten (MTL).

²⁰ Men kan zich overigens afvragen of geïnspecteerden wel "klanten" zijn. Inspecties spreken tegenwoordig daarom terecht steeds vaker over "tevredenheidsonderzoeken".

²¹ <http://www.onderwijsinspectie.nl/zoeken?zoekterm=tevredenheidsonderzoek>

²² <http://www.aob.nl/default.aspx?id=12&article=51360> (maart 2015)

sluiten bij de ervaringen uit Litouwen en Jordanië. Deze app zou in opdracht van het ministerie van EZ of in opdracht van VNO-NCW kunnen worden gebouwd.

h. Hoeveel tijd en geld zijn geïnspecteerden kwijt aan het toezicht?

Meestal focust de discussie over lasten zich op tijd en geld, terwijl deze te kwantificeren belasting maar een deel van de (gepercipieerde) toezichtlasten is. Dat maakt wellicht ook dat het bespreken en oplossen van het probleem lastig is. Misschien kan wel gesteld worden dat dit de zichtbare symptomen zijn van onderliggende problemen die liggen in kwantiteit kwaliteit van regels en toezicht.

De (tegengestelde) opvattingen in de discussie of de lasten in termen van tijd en geld wel of geen probleem vormen, kunnen onderbouwd worden met voorbeelden die allemaal kloppen. Deze factoren zijn relatief goed te meten, de waardering daarvan veel minder. Waar een investering voor een geïnspecteerde overbodige moeite is, kan het voor een toezichthouder een noodzakelijke investering zijn.

Hoe dan ook blijft het belangrijk de lasten zo scherp mogelijk in kaart te blijven brengen. De kennis op dit terrein is, ook via de meetmethodieken van SIRA-consulting redelijk uitgekristalliseerd.

Wij bevelen aan om de kwantitatieve lasten ook in de bepleite continue (zie onder g) meting mee te nemen.

i. Hoe en hoe vaak moet een object van toezicht gecontroleerd worden?

Wie bepaalt welk bedrijf of instelling een controle moet ondergaan, en op basis van welke criteria?

Een controle door een toezichthouder van een bedrijf of instelling kan om verschillende redenen plaatsvinden:

1. Als een bedrijf of instelling nieuw is;
2. Op basis van een bepaalde regelmaat (voor bijvoorbeeld milieu-aspecten zijn daartoe kengetallen ontwikkeld);
3. Op basis van een risicoanalyse;
4. Aselect;
5. Toeval (inspectie-weer);
6. Naar aanleiding van signalen, klachten of incidenten;
7. Als in eerdere controles overtredingen zijn aangetroffen (hercontrole).

Steeds vaker vinden bezoeken plaats op basis van een risicoanalyse. Het bij toeval bezoeken van een bedrijf komt (nagenoeg) niet meer voor. Dat geldt zeker voor de rijksinspecties. Bij hen wordt dus afgewogen of een fysiek bezoek nodig is.

Dat ligt bij gemeenten en andere lokale toezichthouders (zoals de brandweer) waarschijnlijk anders. Daar wordt mogelijk nog veelal op basis van grove kengetallen of gevoel van de inspecteurs al dan niet een controle uitgevoerd. De komst van de RUD's zal daarin naar verwachting voor gemeentelijk milieutoezicht een belangrijke professionalisering te weeg brengen.

Toezicht kan plaatsvinden via fysieke bezoeken aan (delen) van de bedrijven of instellingen die gecontroleerd moeten worden, waarna een traject kan worden ingezet dat is gericht op verbetering van de naleving. De vraag is of een fysiek bezoek altijd nodig is. In deze tijden komen steeds meer gegevens vrij via bijvoorbeeld social media, het Ondernemersdossier en via uitwisseling van gegevens met andere toezichthouders (bijvoorbeeld via Inspectieview, de gemeenschappelijke inspectieruimte of de Samenwerkende Jeugdsinspecties).

Daarnaast is de vraag of er onaangekondigde controles of aangekondigde controles moeten zijn. Zeker op lokaal niveau worden de meeste bezoeken nog onaangekondigd uitgevoerd.

Op landelijk niveau zien we verschillen tussen toezichthouders. Ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg voert bezoeken in principe onaangekondigd uit. Dit in opdracht van de Minister, daartoe opgeroepen door de Tweede Kamer. Inmiddels heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd

naar de effecten²³. Ook de NVWA en Inspectie V&J voeren veel onaangekondigde inspecties uit. Andere inspecties, zoals ILT, en Inspectie V&J, hebben het principe van aangekondigde inspecties omarmd.

Er is dus geen duidelijke lijn. De veronderstelling is dat aangekondigde controles de lasten verminderen omdat gecontroleerden zich kunnen voorbereiden. In het algemeen – maar niet altijd! – levert dat minder gevoelde toezichtlast op. Maar het kan ook betekenen dat bepaalde slechte gedragingen worden verhuld of dat zaken slechts tijdelijk in orde gebracht kunnen worden.

Na incidenten worden toezichthouders onder druk gezet om meer of uitsluitend onverwachte controles uit te voeren, terwijl daardoor vaak weer andere problemen worden veroorzaakt en de lasten voor de geïnspecteerden in veel gevallen nodeloos toenemen. Het zou dus goed zijn om een (nationaal) beleidskader te ontwikkelen inzake aangekondigde controles. Dit beleid kan dan, afhankelijk van de sector, verschillend uitpakken in verschillende sectoren.

Onze aanbeveling is om (in de eerder genoemde code) vast te leggen dat elke toezichthouder inzichtelijk maakt hoe gekomen wordt tot een toezichtarrangement. Hierin komt te staan waarom en hoe toezicht gaat plaatsvinden en welke doelen men daarbij nastreeft. De sector dient zoveel mogelijk kans te krijgen om input te leveren. Goede voorbeelden hiervoor zijn te vinden in de Regulators' Code uit het VK (zie bijlage 2).

j. Is het toezicht tussen toezichthouders voldoende afgestemd?

Uit een [onderzoek van SIRA Consulting](#)²⁴ in opdracht van het programma Beter en Concreter (BZK, EZ, VNG en Inspectieraad) is duidelijk geworden welke toezichthouders welke bedrijven en instellingen kunnen bezoeken. Dat kan in sommige gevallen oplopen tot meer dan tien verschillende instanties (bijvoorbeeld in de horeca, zorg, recreatie en chemische industrie). De kans is aanzienlijk dat er, indien dit toezicht onvoldoende wordt afgestemd, sprake is van onnodige lasten voor de geïnspecteerden en dat het toezicht vanuit de toezichthouders niet optimaal is. Afstemming tussen toezichthouders kan leiden tot minder lasten, bijvoorbeeld omdat toezichthouders gezamenlijk controleren. Ook kan de ene toezichthouder namens de andere optreden. Zelfs kunnen ze afzien van een bezoek als ze van de collega-toezichthouder een inschatting hebben gekregen van het niveau van naleving bij een bedrijf.

Op basis van het onderzoek van SIRA Consulting is een aantal pilots gestart om de afstemming tussen toezichthouders te bevorderen. Het blijkt dat dit lastig is. Dat geldt voor samenwerking op lokaal niveau, op landelijk niveau, maar zeker ook tussen landelijke en lokale toezichthouders.

We stellen voor om het voorbeeld van de Primary Authority uit het Verenigd Koninkrijk te introduceren (zie bijlage). Het is wenselijk om deze eerst in pilots te testen voor de Nederlandse situatie. Voorts dient onderzocht te worden wat de juridische en financiële consequenties zouden zijn van een gedeeltelijke of volledige invoering van het systeem.

Landelijke toezichthouders en lokale toezichthouders komen bij deels dezelfde bedrijven. Bedrijven of instellingen met meerdere vestigingen hebben vaak een intern systeem dat naleving moet bevorderen. De landelijke inspecties, zoals de NVWA met de “formule-aanpak”, toetsen of dat systeem voldoende functioneert. Op basis daarvan bezoeken zij meer of minder regionale vestigingen van dat bedrijf. De lokale toezichthouders zouden ook van die kennis kunnen profiteren, maar doen dat op dit moment in het geheel niet.

Van de inspectieraad en de RUD's kan gevraagd worden met voorstellen te komen om hun toezicht beter af te stemmen. Voorts stellen we voor een pilot te starten om de werking van het concept van de formule-aanpak uit te breiden naar lokale toezichthouders.

Sinds enige tijd is Inspectieweb beschikbaar. Het is een webapplicatie die de toezichtgegevens van ILT, NVWA en ISZW van de afgelopen 5 jaar inzichtelijk maakt. De RUD's zijn bezig om aan te

²³ De meerwaarde van aangekondigde en onaangekondigde controles blijkt niet ver uiteen te lopen.

²⁴ Inventarisatie gestapeld toezicht; Onderzoek naar gestapeld toezicht op Nederlandse bedrijven en instellingen, en de mogelijkheden voor het beperken hiervan. 17 juni 2014.

sluiten op Inspectieview (milieu) en er komt binnenkort een module beschikbaar die het mogelijk maakt om risicoanalyses te maken.

In de praktijk wordt van Inspectieview nog onvoldoende gebruik gemaakt door inspecties maar ook door individuele inspecteurs, ondanks het feit dat het systeem (gratis) beschikbaar is.

We bevelen aan het gebruik van Inspectieview actief te bevorderen, mogelijk via een verplichting. Daarin kan de voorgestelde code voor toezichthouders voorzien.

Aansluiting van diverse toezichthouders om gegevens te leveren blijkt ook nog een probleem te zijn, vermoedelijk met name om financiële redenen.

Het is wenselijk dat er een overzicht en planning beschikbaar komt van de instanties die nog moeten worden aangehaakt op Inspectieview, alsmede de financiën die dat vraagt. Dan kan ook inzicht worden verkregen in de instanties die zich niet willen aansluiten alsmede in de redenen waarom.

Tot slot is de vraag hoe relevant gegevens van de ene toezichthouder voor de andere toezichthouders zijn. Op het gebied van het milieu is dat evident, maar is er bijvoorbeeld een relatie tussen het overtreden van arbo-regels en milieu-regels en zo ja, hoe sterk is die relatie? Dat wordt verondersteld, maar is niet bewezen. Nu Inspectieview beschikbaar is, zou dat eenvoudig te onderzoeken moeten zijn.

Gevolg van een onderzoek kan zijn dat duidelijk wordt dat het gebruik van Inspectieview zeer nuttig is om te bepalen welke bedrijven en instellingen wel en niet bezocht moeten worden. Goede nalevers worden dan beloond met (veel) minder toezicht. Concurrenten die een loopje nemen met de regels ondervinden extra toezicht.

Onderzocht dient te worden in welke mate gegevens in Inspectieview van de ene toezichthouder relevant zijn voor andere toezichthouders.

Daarnaast zijn er nog enkele andere digitale mogelijkheden om gegevens uit te wisselen dan wel er kennis van te nemen, te weten de Gemeenschappelijke Inspectieruimte²⁵ en het Ondernemingsdossier²⁶. In dit essay gaan we hier niet verder op in, hoewel dit kansrijke projecten zijn.

k. Hoe gaan toezichthouders om met open normen/doelvoorschriften?

Een van de grote ergernissen over toezicht is dat open normen door toezichthouders worden "dichtgeregeld".

Vanuit het perspectief van de toezichthouders kan het logisch zijn dat regels worden ingevuld; men moet immers uiteindelijk oordelen of iets wel of niet aanvaardbaar is. Zonder een duidelijk en vastgesteld beleid is de rechter doorgaans niet sterk geneigd de toezichthouder gelijk te geven.

Ook voor burgers en bedrijven onder toezicht kan *guidance* wenselijk zijn; zij weten dan aan welke eisen zij moeten voldoen. Betrokkenheid van de geïnspecteerden bij het vaststellen van de beoordelingscriteria door toezichthouders vergroot het draagvlak voor de normen. Groter draagvlak voor de ingevulde normen met of door de sector vertaalt zich een verlaagd gevoel van last. De Inspectie voor de Gezondheidszorg werkt al jaren zo.²⁷

25 De Inspectieruimte is een online inspectiedatabase. De Inspectieruimte is een hulpmiddel om toezicht uit te oefenen op de naleving van gestelde voorschriften, bepalingen en/of voorwaarden. voor te bereiden en af te ronden. Iedere inspectiedeelneer heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan.

26 Het Ondernemingsdossier stelt een ondernemer in staat om bepaalde informatie uit de bedrijfsvoering eenmalig vast te leggen en meerdere keren beschikbaar te stellen aan overheden zoals toezichthouders en vergunningverleners. De ondernemer bepaalt zelf welke overheden toegang hebben tot zijn Ondernemingsdossier. Zie www.ondernemingsdossier.nl.

²⁷ http://www.igz.nl/onderwerpen/handhaving_en_toezicht/risicoindicatorentoezicht/basissets/

De discussie over open normen wordt overloos als deze in abstractie wordt gevoerd. In sectoren zullen toezichthouders en onder toezicht gestelden met elkaar in gesprek moeten gaan over de - wenselijkheid - van invulling van open normen. Duidelijk moet ook zijn of van de invulling kan worden afgeweken. Op landelijk niveau kan deze discussie niet worden beslecht, wel kunnen uitgangspunten worden vastgesteld.

Onze aanbeveling is om een nationaal beleid te ontwikkelen hoe toezichthouders moeten omgaan met open normen.

Ook kan deze factor worden meegenomen in de NUH-toetsen zoals besproken onder ad b.

I. Welke interventies volgen op niet-naleving?

Bij niet-naleving volgt veelal een waarschuwing of een sanctie. Deze maatregelen zijn er op gericht om de naleving te vergroten. De vraag is of dat altijd de meest effectieve actie is. Immers, uit meerdere onderzoeken blijkt dat positieve stimulansen vaak een veel langduriger effect heeft. Oorzaken voor niet-naleving kunnen liggen in niet weten, niet kunnen of niet willen. Dat vergt grofweg de reacties informeren, helpen resp. dwang (straf) van de toezichthouders.

Uit de maatschappij klinkt een voortdurende roep om strenger straffen. Toezichthouders zijn daarin meegegaan. Maar is er eigenlijk wel duidelijkheid over de interventies die geïnspecteerden kunnen verwachten? Bestaan die interventies ook uit "vriendelijke" handhaving? Is er voldoende ruimte voor maatwerk in specifieke gevallen?

Ons advies is om aan dit onderwerp aandacht te besteden in de toezichthouderscode, in het bijzonder ten aanzien van organisaties.

Hulp aan bedrijven en instellingen kan een nuttig instrument zijn. Het Open Boek Toezicht van DNB, de zelfinspectie van de Inspectie SZW en de regelhulp²⁸ zijn daarvan mooie voorbeelden. Belangrijk is dat zij ook rechtszekerheid (en grenzen daaraan) bieden aan de bedrijven.

Het verdient aanbeveling om vormen van hulp breder uit te rollen.

m. Zijn er (fysieke) hercontroles nodig?

Bij geconstateerde overtredingen krijgen bedrijven vaak ruimte om deze binnen een bepaalde periode teniet te doen. Daarna volgt een hercontrole waarmee de inspecteur kan beoordelen of de overtreding inderdaad ongedaan is gemaakt.

Inmiddels zijn er toezichthouders die de bedrijven vragen om zelf terug te melden of geconstateerde overtredingen zijn verholpen. De toezichthouders hoeven dan minder hercontroles te houden. De betreffende instanties (zowel toezichthouders als geïnspecteerden) lijken daarover tevreden te zijn. Met name enkele gemeenten, zoals de gemeente Enschede, hebben positieve ervaringen. Dus waarom niet breed ingevoerd?

Onze aanbeveling is om te onderzoeken hoe goed deze manier van hercontroles in de praktijk zijn uitgewerkt en, indien die resultaten positief zijn, deze als beleid bij andere toezichthouders in te voeren.

n. Hoe groot zijn nou feitelijk de lasten?

Het debat over lasten is onder meer lastig omdat de metingen niet onomstreden zijn. Uitkomsten zijn voor de één positief ("het valt mee") terwijl de ander daarin een probleem ziet ("er is nog veel te verbeteren"). Percepties zijn per definitie subjectief, waarbij de vraag is in hoeverre bedrijven eerlijke antwoorden geven als zij inspecties zelf evalueren. De ervaringen in Litouwen wijzen er op dat er vrij weinig "wraakzuchtige" evaluaties zijn.

²⁸ www.regelhulp.nl/

Een goede discussie vraagt een vooraf duidelijk en gezamenlijk gedragen formulering van het doel: wanneer vinden we het nu goed genoeg? In combinatie met continue en neutrale meting²⁹ kan er dan een gezonde discussie worden gevoerd.

De feitelijke lasten kunnen in beeld worden gebracht via de voorgestelde vrijwillige en continue meting onder geïnspecteerden. Zij dienen na elke controle in de gelegenheid te worden gesteld om op een gebruiksvriendelijke manier feedback te geven over het toezicht. De Jordaanse en Litouwse voorbeelden laten zien dat het mogelijk is om bijvoorbeeld elk kwartaal per toezichthoudende organisatie te rapporteren over gepercipieerde lasten. Een dergelijke methode is mogelijk voor alle toezichthouders en alle geïnspecteerde bedrijven en instellingen. De enquête kan ook gaan betrekking hebben op regels waarop de geïnspecteerde wordt gecontroleerd.

6. Perspectief

In dit essay zijn we ingegaan op actoren en factoren die kunnen worden ingezet in de aanpak van (onnodige) regeldruk. We geven hier een aantal - meer algemene - observaties en keuzes weer.

- Wij geven in dit essay geen antwoord op alle vragen, maar voor ons is wel duidelijk dat de aanpak van regeldruk een brede aanpak vergt. We realiseren ons dat er niet één antwoord is dat het fenomeen lasten op korte termijn oplost. Het gaat om de uiteindelijke "regulatory delivery": hoe pakken de regels en het toezicht voor de bedrijven en instellingen in de praktijk uit? De aanpak dient te bestaan uit verschillende structurele maatregelen, door verschillende partijen.
- Beleid en toezicht moeten niet op elkaar wachten maar hebben elkaar op de meeste onderdelen nodig. Hoezeer de rollen van beleid en toezicht ook verschillen, de aanpak van regeldruk dient een gezamenlijke verantwoordelijkheid te zijn. Ze moeten ook niet aangewezen worden als "schuldigen" van het fenomeen. Het beperken of voorkomen van lasten dient gezien te worden als onderdeel van of als logisch gevolg van goed beleid en goed toezicht.³⁰
- In dit essay is gebleken dat er verschillende uitdagende mogelijkheden voor toezichthouders zijn. Wij pleiten ervoor dat bestrijding van (onnodige) lasten onderdeel is van goed toezicht en goed beleid, van de professionaliteit van de betrokken personen en organisaties.
- Een mogelijke vernieuwing in de aanpak van lasten is de toezichthouder hierbij actiever in positie te brengen. Zij kunnen niet alleen verwijzen naar de verantwoordelijkheid van "de wetgever" of "het beleid", maar dienen ook zelf oog te hebben voor het perspectief van degenen op wie zij toezicht houden.
- Er moet niet alleen aandacht zijn voor toezichthouders als organisaties, maar ook voor toezichthouders als mensen. Beide dimensies zijn belangrijk voor de - perceptie van - regeldruk, beide dimensies moeten door de aanpak worden bestreken.
- Het beleid kan meer beleid maken. Daarbij hoort ook het maken van beleidsmatige kaders voor toezichthouders. Een grotere beleidsambitie hoeft niet in strijd te zijn met

²⁹ Na elk bezoek van een toezichthouder wordt een geïnspecteerde uitgenodigd om enkele evaluerende vragen te beantwoorden, bijvoorbeeld via een app of een webpagina. Reeds bij een beperkte (maar bij voorkeur wel representatieve) respons levert deze methode inzichten op in de performance van de toezichthouders vanuit het perspectief van de geïnspecteerden.

³⁰ Wij realiseren ons dat de door ons gesuggereerde aanpak ook vragen en zelfs spanningen kan oproepen. Bijvoorbeeld, kan en moet het beleid zich bemoeien met de wijze waarop met open normen wordt omgegaan. Dient het beleid betrokken te zijn bij het maken van een code voor toezichthouders? Ook zijn vraagtekens te zetten bij het continu en door anderen verzamelen van feedback. Wat betekent dit voor de onafhankelijkheid van toezicht? Kunnen en moeten toezichthouders dit niet zelf doen? Deze vragen verdienen een antwoord, maar hoeven geen reden te zijn om af te zien van een brede aanpak.

onafhankelijkheid. Toezichthouders kunnen ook zelf hun onafhankelijkheid beschermen door initiatieven te nemen in de aanpak van regeldruk, en niet te wachten op beleidsmatige kaders of opdrachten daartoe.

- Beleid en toezicht kunnen geholpen zijn met feedback van geïnspecteerden, bijvoorbeeld over de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Bij hen kan ook andere inbreng worden opgehaald die van nut is voor de handhavingsstrategie (en daarmee uiteindelijk voor de naleving).
- Het verlagen van regeldruk heeft ook een prijs. Zijn bedrijven bereid de prijs te betalen als minder regeldruk betekent dat zij meer verantwoordelijkheid moeten nemen (en zich niet achter toezichthouders verschuilen), of meer ruimte moeten geven aan toezichthouders? Zijn publiek en politiek de prijs te betalen als zij daarmee kiezen voor bijvoorbeeld meer onveiligheid of meer incidenten?

De verschillende actoren en factoren van regeldruk bieden ook verschillende kansen om de aanpak van regeldruk te versterken. In onze ogen biedt een vernieuwd "samenspel" van beleid en toezicht kansen om stappen voorwaarts te zetten.

Bijlage 1: Code voor inspecteurs (concept)

Beschrijving

Er zijn verschillende principes voor goed toezicht. Gek genoeg hebben markttoezichthouders en inspecties verschillende basisprincipes en komen de RUD's binnenkort met hun eigen landelijke handhavingsstrategie; er is niet een enkele set uitgangspunten voor de verschillende groepen van toezichthouders. De principes spreken vooral toezichthouders als organisaties aan, meer dan de personen die deze taak uitvoeren.

Maar wat verwachten we eigenlijk van inspecteurs van verschillende organisaties? Hoe worden zij geacht hun taken in te vullen? De medewerkers ontvangen instructies wat te inspecteren, hoe dat moet en eventueel welke stappen genomen moeten worden bij niet-naleving. Voorts ontvangen zij training hoe om te gaan met "onwillige" objecten van toezicht. Maar over de visie van de overheid op bedrijven wordt niet gesproken. Inspecteurs mogen met hun eigen "mensbeeld" - hooguit in de tijd beïnvloed door hun organisatiecultuur - hun controles uitvoeren. Er wordt zelden of nooit een "goed gesprek" over onderliggende principes gevoerd zoals waartoe toezichthouders op aarde zijn en hoe zij geacht worden naar hun "objecten" te kijken, welke visie de overheid op bedrijvigheid heeft. En dat is wel van belang. Want het maakt nogal uit met welk voornemen, mensbeelden en gevoelde opdrachten een inspecteur zijn werk doet.

Voorbeelden van beelden die wij hebben opgevangen bij inspecteurs die wij hebben getraind, leiding gegeven of anderszins zijn tegengekomen, zijn:

- De meeste bedrijven zijn crimineel;
- Bedrijven zullen alles doen om geld te verdienen;
- Bedrijven leven regels na omdat er toezicht is;
- Bedrijven worden geacht de wet te kennen;
- Als je een bedrijf een compliment geeft op een bepaald onderwerp zullen ze er onmiddellijk op gaan bezuinigen;
- Als ik geen overtreding heb gevonden dan heb ik mijn werk vast niet goed gedaan;
- Als ik een bedrijf ga controleren begin ik met "vertrouwen";
- Vertrouwen is goed, controle is beter;
- Ik wil de kritische vriend van een bedrijf zijn;
- Adviseren doe ik niet, daarvoor huren ze maar een consultant;
- Positief stimuleren van naleving valt niet binnen mijn opdracht, ik moet handhaven;
- Samenwerken met andere toezichthouders? Voor je het weet gaan ze er met je taak vandoor;
- "Ik ben er voor naleving" vs "ik ben er voor veiligheid";
- Andere toezichthouders zullen mijn werk niet kunnen overnemen, dat is te lastig voor hun;
- Samenwerking met andere toezichthouders, ik zou wel willen maar het mag niet en/of ik heb daar geen tijd voor;
- Etc.

Het maakt voor de geïnspecteerde nogal uit hoe het "mensbeeld" is van degene die een bedrijf of instelling controleert. Als men de ondernemer ziet als een crimineel zal die dat merken en het toezicht substantieel anders ervaren dan wanneer een controleur zich als een kritische vriend manifesteert.

Geïnspecteerden hebben er recht op dat een inspecteur voldoet aan bepaalde eisen. Juist vanuit het perspectief van een onder toezicht gestelde maakt het niet uit of hij gecontroleerd wordt door iemand van een rijksinspectie, een markttoezichthouder of een regionale of gemeentelijke toezichthoudende organisatie. Uiteraard kunnen en moeten zij verschillen waar nodig, maar er is ook een set van eisen die identiek zou moeten zijn voor elke toezichthoudend ambtenaar.

Een code voor inspecteurs van alle overheden en aan de overheid gelieerde organisaties zou kunnen vastleggen welke grondhouding de overheid verwacht en wat de inspecteur moet doen om een waardige vertegenwoordiger van de overheid te zijn. De code kan er ook aan bijdragen dat de toezichthouders van verschillende organisaties van elkaar leren. Wij willen hiermee geenszins de indruk wekken dat de inspecteurs robots zijn. Er zullen altijd verschillen zijn en het blijft tenslotte mensenwerk. Gelukkig maar.

Een code zou bijvoorbeeld de volgende principes kunnen vastleggen:

- Overheidsvertegenwoordigers zijn dienstbaar aan de maatschappij. Bedrijven en instellingen behoren daar ook toe.
- Bedrijven en instellingen zijn goed voor de economische ontwikkeling en het goed functioneren van de maatschappij. Zij moeten daarin, binnen de wettelijke kaders, zo weinig mogelijk belemmerd worden.
- Bedrijven en instellingen verdienen met respect benaderd te worden. Vertrouwen moet verdiend worden, net als wantrouwen;
- Het is de taak van de toezichthouder om bedrijven te stimuleren om binnen die wettelijke kaders te blijven, in de eerste plaats door ze op de “overtredingen” te wijzen en op positieve wijze te bewegen tot naleving. Straffen is altijd het ultimatum remedium, tenzij expliciet anders is bepaald. Zacht waar het kan, hard waar het moet.
- Als bedrijven de regels goed na blijken te leven dan zullen we dat expliciet benoemen.
- Regels die in de praktijk niet goed of zoals beoogd (b)lijken te werken zullen worden gerapporteerd.
- Alleen bij schadelijke overtredingen leggen we eventuele sancties op, we geven indien mogelijk voldoende respijt om overtredingen ongedaan te maken. Waarschuwingen worden gegeven bij overtredingen die niet schadelijk zijn. Geen sancties worden opgelegd voor overtreding van regels die de inspecteur zelf niet begrijpt of kan uitleggen³¹.
- Controles worden alleen uitgevoerd als de toezichthouders zich goed heeft voorbereid. Onder “goed voorbereid” verstaan we kennis van
 - o de redenen waarom het bedrijf wordt bezocht,
 - o de toezichtshistorie van het object van toezicht,
 - o de activiteiten van andere toezichthouders bij het object (inspectieview, inspectieruimte, ondernemingsdossier),
 - o de materie/branche/werkzaamheden van het object (inhoudsdeskundig),
 - o de regels die van toepassing zijn op het object en waarop gecontroleerd wordt alsmede het nut en de noodzaak van die regels,
 - o de mogelijkheden die de inspecteur heeft om naleving te bevorderen.
 - o mogelijke gevaren die bij niet-naleving aan de orde kunnen zijn en wie daarvan de nadelen kunnen ondervinden.
- Een goede inspecteur:

³¹ Wij hebben niet onderzocht of en welk beleid de individuele toezichthoudende organisaties meer of minder specifiek beleid in deze hebben ontwikkeld.

- Luistert naar wat de geïnspecteerde te melden heeft en neemt dat serieus mee in zijn beslissingen; als een geïnspecteerde gemotiveerd van regels afwijkt en dat heeft een even groot of beter effect op hetgeen de wet beoogd dan is dat een aanleiding om niet te straffen;
 - Werkt zo mogelijk samen met andere toezichthouders, ook indien hem dat zelf niets/niet veel oplevert maar de geïnspecteerde wel;
 - Stelt geen domme vragen en focussed niet te veel op onbelangrijke details ;
 - Zorgt voor een zo maximaal mogelijk leereffect voor de onder toezichtstaande en draagt bijvoorbeeld best practices aan;
 - Kondigt *daar waar mogelijk* een controle vooraf aan en zorgt door een goede timing en zo kort mogelijke controle voor zo weinig mogelijk tijdverlies;
 - Handelt na afronding van een bezoek de procedures zo snel mogelijk af middels duidelijke, korte rapportages en brieven;
 - Wijst de geïnspecteerde op de mogelijkheid om het toezichtbezoek te evalueren³²;
 - Is in al zijn/haar handelen integer en transparant.
- De inspecteur is gericht op naleving, maar houdt ook in de gaten of andere gevaren, buiten zijn mandaat/bevoegdheden of buiten de regels aan de orde zijn. Indien dat het geval is signaleert hij/zij dat naar de geïnspecteerde, binnen de eigen organisatie en naar andere relevante toezichthouders en/of beleid.

Ervaringen

Voor zover bekend zijn er niet of nauwelijks ervaringen met deze benadering. Voor zover er over wordt gesproken vindt er geen actieve en vooral continue sturing op dit onderwerp plaats.

Als voorbeeld wat enigszins in dezelfde richting gaat zijn de vier kleine boekjes die de ILT voor zijn medewerkers heeft uitgebracht³³. Binnen toezichthoudende organisaties wordt vaker over dit type onderwerpen gesproken, maar tussen toezichthouders zien wij geen uitwisseling van uitgangspunten.

Mogelijke termijn van implementatie

Een code voor individuele toezichthouders kan niet los gezien worden van een toezichthoudende organisaties. Een code voor toezichthouders zou binnen circa een jaar van kracht kunnen zijn. Wij raden aan om hier officieel regeringsbeleid/-standpunt van te maken dat geldig is voor alle overheidstoezichthouders.

Verwachte kosten

Laag; de kosten van overleg om tot een goed voorstel te komen. Wel is er daarna een campagne nodig om de code levend te maken en te houden.

³² Zie de andere voorstellen die wij hebben gedaan aan ACTAL (Tawasol, Feedbackmechanism)

³³ “Uit de rechtsstaat”, “De bevoegdheden van de inspecteur” en “Interventiekader ILT” en “Van buskruit tot busvervoer”.

Conclusies

Indien toezichthouders deze “geboden” en masse en goed naleven zal dat een aanzienlijk positief effect hebben op de gevoelde en werkelijke lasten voor geïnspecteerden. Dat is helemaal het geval als de organisaties waar zij werken ook de door ons voorgestelde regulators' code invoeren. Door hierover een consultatie te organiseren kan ook draagvlak worden gegenereerd; toezichthouders laten zo zien dat er met hen te praten valt, ook over hun eigen optreden.

Gecombineerd met het continue meten van lasten zouden resultaten ook zichtbaar/meetbaar moeten kunnen worden.

Kortom

Wij geven in overweging een code voor toezichthouders vast te stellen dan wel te laten vaststellen die geldt voor medewerkers van alle toezichthoudende overheidsorganisaties, zbo's en rwt's. Bij voorkeur in combinatie met een daarop aansluitende Regulators' Code voor de toezichthoudende organisaties.

Bijlage 2: Regulator's Code (VK)

Beschrijving

De Regulator's Code biedt een raamwerk voor de manier waarop toezichthouders (regulators) moeten omgaan met degenen op wie ze toezicht houden: hoe zorgen zij voor heldere verwachtingen en een open dialoog? De Code is van toepassing op alle niet-economische (ook lokale) regulators.

De code heeft een wettelijke basis (section 21-24 van de Legislative and Regulatory Reform Act 2006). De wet geeft de minister de bevoegdheid een "code of practice" vast te stellen, die dient aan te sluiten op de principes transparant, verantwoording, proportioneel en consistent³⁴. Personen die werken bij toezichthouders zijn verplicht zich daaraan te houden. De wet stelt een consultatie van betrokkenen verplicht. Ook moet een ontwerp aan het parlement worden voorgelegd.

De code kent zes onderdelen die de toezichthouder opdraagt om:

1. hun activiteiten zodanig uit te voeren dat onder toezicht gestelden worden ondersteund in naleving (compliance) en groei;
2. voor eenvoudige manieren te zorgen om de onder toezicht gestelden te betrekken en hun visie te vernemen;
3. hun toezichthoudende activiteiten te baseren op risico's;
4. informatie te delen over naleving en risico;
5. te waarborgen dat duidelijke informatie, voorlichting (guidance) en advies beschikbaar zijn om de onder toezicht gestelden te helpen om te voldoen aan hun verantwoordelijkheid om na te leven;
6. te waarborgen dat hun aanpak van toezichthoudende activiteiten transparant is.

Het is de bedoeling dat toezichthouders rekening houden met de code als zij beleid en procedures ontwikkelen. Als een bepaling niet toepasbaar is, mogen ze ervan afwijken, maar moeten ze dit wel uitleggen (dus: pas toe of leg uit).

Ervaringen

De Regulator's Code past bij de ambitie om de "delivery"³⁵ van regulators "in de frontlinie" te verbeteren. Het Better Regulation Delivery Office³⁶ ondersteunt de Code en de implementatie daarvan met instrumenten zoals standaarden voor dienstverlening (service standards templates). Ook is er online materiaal beschikbaar (via het Grip portal³⁷).

De minister en de Ombudsman voor gemeenten hebben een brief gestuurd aan alle lokale autoriteiten (en brandweer en reddingsdiensten) om hen te wijzen op de code, met name op de punten van klachten en beroep. De Code werd al gepubliceerd in juli 2013, maar trad in werking op 6 april 2014. Zo konden de autoriteiten hun praktijk aanpassen.

³⁴ Transparent, accountable, proportionate and consistent.

³⁵ Er is eigenlijk geen goede Nederlandse vertaling voor dit woord beschikbaar.

³⁶ Onderdeel van het Department for Business, Innovation & Skills:.

<https://www.gov.uk/government/organisations/better-regulation-delivery-office>

³⁷ [Government Receipt Portal System](#)

Bedrijven worden actief opgeroepen om het te melden als zij aanlopen tegen een toezichthouder die zich niet aan de code houdt. De Code is te kort in werking om al te kunnen spreken van markbare veranderingen.

Mogelijke termijn van implementatie

Een code voor toezichthoudende organisatie zou (in combinatie met een code voor individuele inspecteurs) binnen ca een jaar van kracht kunnen zijn. Wij raden aan om hier officieel regeringsbeleid/standpunt van te maken. We zien een code voor toezichthoudende organisaties in samenhang en onlosmakelijk verbonden met de komst van een code voor individuele toezichthouders.

Verwachte kosten

De kosten van overleg om tot een goed voorstel te komen, alsmede de kosten van invoering en monitoring.

(Bredere) toepasbaarheid in Nederland

De rijksinspecties werken volgens de zes basisprincipes van goed toezicht³⁸. De markttoezichthouders hebben een eigen code ontwikkeld. En voor RUD's wordt nu een landelijke handhavingsstrategie ontwikkeld. Het is merkwaardig dat er geen eenduidige overheidsvisie bestaat. Maar ook de uitwerking pakt heel verschillend uit. Zo doet de één volop aan naming and shaming (AFM, ACM, IGZ, IvhO, BRZO+), doet de ene inspectie in principe controles onaangekondigd (IGZ, IJZ, ISZW) waar anderen het juist om principiële redenen aangekondigd (ILT) doet, vindt de ene toezichthouder dat nalevingshulp en advisering juist wel tot zijn taak behoort en andere juist niet (ILT), richt de ene toezichthouder zich expliciet op veiligheid (IV&J, IGZ) en de ander juist op naleving (ILT). Sommigen maken gebruik van/zijn aangesloten op Inspectieview³⁹ (NVWA, ISZW, ILT), anderen niet (IGZ, SodM). Dat is uiterst onwenselijk en maakt voor bedrijven weinig helder. Ook is er weinig duidelijkheid en consistentie in het beleid t.a.v. waarschuwen en sanctioneren bij geconstateerde (kleine) overtredingen. De NVWA hanteert het adagium "zacht waar het kan, hard waar het moet" terwijl de ISZW zeer zware "standaardboetes" uitdeelt. Geen van de principes van goed toezicht "regelt" dit.

Daarnaast gaan individuele inspecteurs van dezelfde organisatie met een heel ander "mensbeeld" op inspectie dan collega's. Sommigen zien bedrijven als potentiële overtreders die "betrapt moeten worden", anderen vinden dat zij zelf geen goed werk hebben geleverd als er geen overtredingen worden gevonden. Onze ervaring is dat inspecteurs het lastig vinden om onder woorden te brengen wat nou precies hun doel is. Ook dat levert veel onduidelijkheid voor bedrijven op. Door een Code is die last en onduidelijkheid te voorkomen.

Naar onze mening is een duidelijk en consistent beleid en gedrag van toezichthoudende organisaties en hun medewerker noodzakelijk om bedrijven op zijn minst een gevoel van duidelijkheid te geven. En duidelijkheid zal de gevoelde last verminderen en maakt de toezichthouders ook veel makkelijker

³⁸ Transparant, onafhankelijk, professioneel, samenwerkend, slagvaardig en selectief.

³⁹ Een gegevensuitwisselingsplatform tussen toezichthouders.

aanspreekbaar. Overigens kan een duidelijke uitwerking in de praktijk wel betekenen dat hetzelfde principe in het ene domein anders uitpakt dan het andere.

Hoe zou een toepassing in Nederland er ongeveer uitzien, wat zou er dan geregeld of aangepast moeten worden? Zou het naar verwachting effect gaan vertonen en zo ja welk? Schatting van de kosten?

Ook in Nederland zou een Regulator's Code kunnen, een Toezicht- of Inspectiecode:

- In het VK heeft de minister van BIS een code vastgesteld die moet worden toegepast door regulators op nationaal en lokaal niveau. Zonder specifieke wettelijke basis (in de Algemene wet bestuursrecht?) is dit niet direct mogelijk in Nederland.
- Het is mogelijk een Inspectiecode voor rijksinspecties, die onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Het kabinet kan zo'n code vaststellen en laten gelden voor de landelijke niet-economische toezichthouders (zoals in het VK).
- Ook voor economische toezichthouders is het mogelijk een code vast te stellen. De Nederlandse markttoezichthouders zijn zelfstandige bestuursorganen. Op basis van de Kaderwet zbo's hebben ministers de mogelijkheid om beleidsregels (algemene aanwijzingen) vast te stellen. Een dergelijke regel zou in de Nederland door verschillende bewindslieden gezamenlijk moeten worden vastgesteld.
- Het is minder eenvoudig om, zonder specifieke wettelijke basis, een code vast te stellen voor lokale toezichthouders.

In het VK model wordt de code vastgesteld door de minister. Er zijn alternatieven denkbaar:

- samen met of door toezichthouders zelf, verenigd in de Inspectieraad (en/of het Markttoezichthoudersberaad).
- samen met of door de VNG
- beroepsvereniging VIDE (in deze variant is de code niet bindend en gericht op professionals i.p.v. organisaties).

Conclusies

Levert het naar verwachting (voldoende) vermindering lastendruk op?

Het vaststellen van een Regulator's Code leidt niet (direct) tot vermindering van de lastendruk.

Niettemin kan een code wel bijdragen aan de verwezenlijking van dit doel:

- Als bedrijven beter bij toezicht worden betrokken, kan de nalevingsbereidheid en het draagvlak van toezicht worden versterkt. De gepercipieerde lastendruk kan hierdoor afnemen.
- Een code kan toezichthouders stimuleren en dwingen om bedrijven beter te betrekken. Dit kan ook leiden tot een reële daling van de lastendruk.
- Voor ondernemingen creëert de code meer duidelijkheid over (en uniformiteit van) toezicht. De merkbare effecten voor bedrijven onder toezicht zijn indirect, dat wil zeggen dat de code afhankelijk is van de implementatie. Toch zijn al op relatief korte termijn consequenties denkbaar, nu de code meteen aanleiding kan geven tot verandering tijdens (fysieke) inspecties.
- Hoewel de regeldruk hiermee niet direct daalt, kan een code wel een indirecte bijdrage leveren, ook aan de perceptie van regeldruk. Voorwaarde is wel dat de code voldoende

concreet is en in de praktijk kan worden toegepast. Dit vergt wel een investering van zowel (en vooral) toezichthouders als bedrijfsleven.

Wij denken voorts dat een dergelijke code nog beter zal werken in combinatie met een code voor individuele inspecteurs (toezichthouders, controleurs, handhavers) (zie ons andere advies: code voor inspecteurs).

Een code zou overheidsbrede dekking moeten hebben, net als de code voor individuele toezichthouders.

Kortom

Wij geven in overweging een landsbrede Regulator's Code vast te stellen dan wel te laten vaststellen die geldt voor alle toezichthoudende overheidsorganisaties, zbo's en rwt's. Bij voorkeur in combinatie met een daarop aansluitende code voor inspecteurs.

Bijlage 3: NAO Business Perceptions Survey (VK)

Beschrijving

Het Business Perceptions Survey is een onderzoek naar de percepties die bedrijven hebben van regels en toezicht ("regulation"). Het rapport is gepubliceerd door het National Audit Office (de Algemene Rekenkamer in het VK), in samenwerking met de ministeries van Business, Innovation and Skills (BIS) en van Environment, Food and Rural Affairs (Defra).

Doelstellingen

Het onderzoek meet de beleving van de lasten van regulation, in het algemeen en op specifieke terreinen, en hoe die lasten veranderen. Uitgewerkt:

- Onderzoeken of en hoe de perceptie verandert (vergelijking met eerdere jaren, vragen over impact van regulatory reform);
- Verkennen of de impact van regulering en regulatory delivery de groei, of perceptie de groeiverwachtingen, beïnvloedt;
- Vaststellen of bedrijven de doelstellingen van regels begrijpen, hun motivatie om de regels na te leven;
- Verkennen welke key factors aangeven dat bedrijven zichzelf als stakeholder voor toezichthouders zien, bv. betrokkenheid bij besluitvorming, vertrouwen in toezichthouders en klachtenprocedures.

Het onderzoek is uitgevoerd in 2007, 2008, 2009, 2010, 2012 en 2014. Via een questionnaire werden vragen gesteld over zowel lokale als nationaal gehandhaafde regels. Het onderzoek richt zich op vijf nationale terreinen: ondernemingsrecht, arbeidsrecht, gezondheid en veiligheid, planning en omgeving. Het onderzoek bedtrof vijf terreinen die lokale handhaving kennen: voedselveiligheid, brandveiligheid, gezondheid en veiligheid, consumentenbescherming en vergunning.

Methode

In het Technical Report 2014 wordt de methodologie toegelicht. Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksbureau. Er zijn 2500 telefonische interviews van 20 minuten gehouden met senior beslissers, personen die verantwoordelijk zijn voor *Legal and Compliance*.⁴⁰

Ervaringen

In 2014 is bijvoorbeeld geconstateerd dat de percepties zijn verbeterd ten opzichte van 2012. Minder bedrijven zagen *regulation* als een obstakel voor succes. In de financiële en agro-sector wordt regulering nog steeds gezien als een onnodige last. Het onderzoek toont ook aan dat er meer gedaan moet worden om ervoor te zorgen dat lastenreductie meer merkbaar is voor kleine bedrijven.

Verwachte effecten voor geïnspecteerden

⁴⁰ Bron: <http://www.nao.org.uk/report/business-perceptions-survey-2014/>

Het bedrijfsleven heeft niet direct voordeel van een survey, maar een (klein) deel van hen moet juist investeren in het beantwoorden van vragen.

Mogelijke termijn van implementatie

Een survey is snel te organiseren, de implementatie van de resultaten laat langer op zich wachten. De percepties moeten dan waar nodig worden vertaald in concrete maatregelen.

Mogelijk dat het door ons bestudeerde feedbackmechanisme uit Litouwen (bijlage 4) of de Tawasol App uit Jordanië (bijlage 5) hiermee te combineren is.

Verwachte kosten

Onbekend.

(Bredere) toepasbaarheid in Nederland

Ook in Nederland is het niet ongebruikelijk de beleving van lasten te meten (zie bijvoorbeeld recent: <http://www.actal.nl/regeldruk-voor-kleine-ondernemers-nauwelijks-gedaald/>). In de OECD-publicatie *Measuring Regulatory Performance, A practitioner's guide to perception surveys*, uit 2012 worden Nederland en het Verenigd Koninkrijk geregeld in één adem genoemd (<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48933826.pdf>). Ook toezichthouders houden onderzoeken onder stakeholders. Zie bijvoorbeeld: <http://www.afm.nl/~media/Files/rapport/2014/rapport-afm-stakeholders-2013.ashx>.

Een verschil tussen het VK en Nederland is de rol van de Rekenkamer. In het VK speelt de NAO een centrale rol, samen met Better Regulation Executive (BRE) and the Better Regulation Delivery Office (BRDO). In Nederland publiceerde de ARk in 2006 het rapport "Reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven" (http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2006/06/Reductie_administratieve_lasten_voor_het_bedrijfsleven). Daarna komen regeldruk en lasten wel aan de orde in rapporten, maar staan deze onderwerpen niet als zelfstandig thema op de agenda van de ARk.

Conclusies

Een onderzoek naar de beleving van percepties is voor Nederland niet onbekend. Anders dan in het VK speelt de Algemene Rekenkamer hier een minder prominente rol. Te overwegen is de "infrastructuur" van de aanpak van regeldruk kritisch te bezien, mede in het licht van ervaringen elders. Is de rolverdeling optimaal? Hoe zorgen we ervoor dat de vele initiatieven, met vele betrokkenen, samen leiden tot optimale resultaten?

Mogelijke effecten voor bedrijven:

- op lange termijn
- indirect

Het bedrijfsleven ondervindt niet direct voordelen van een survey. Mede daarom hebben hierbij verschillende randvoorwaarden te gelden:

- De baten moeten zichtbaar zijn. Met de resultaten moet werkelijk iets worden gedaan.
- De kosten voor het bedrijfsleven moeten niet nodeloos hoog zijn. De (tijds)inspanning moet beperkt worden gehouden.
- De uitkomsten van het onderzoek moeten worden afgezet tegenover vooraf vastgestelde doelen.
- Een continue meting van lasten zoals in het essay voorgesteld kan wellicht behulpzaam zijn.

Kortom

In het buitenland - zoals Litouwen, het VK en Jordanië - zijn diverse methodes ontwikkeld om lasten te meten. Naar onze mening zijn combinaties van het beste van de reeds in Nederland bedachte methodes met het beste van de buitenlandse methodes, goed mogelijk. Continue meting van de lasten van toezicht (en regels) kunnen naar onze mening het best bijdragen aan inzicht in de exacte lasten en het aanpakken daarvan.

Bijlage 4: Continue lastenmeting (Litouwen)

Beschrijving

In Litouwen is gezocht naar een mogelijkheid om feedback te krijgen van bedrijven na elke inspectie die de bedrijven hebben ondergaan, onder het motto:

Feedback is like coffee; it is best when it is hot!

Hoe werkt het?

1. Alle rijksinspecteurs moeten een mailadres noteren van elk bedrijf dat zij controleren.
2. Eens in de twee weken sturen de inspecties de zo verkregen mailadressen naar het ministerie van Economische Zaken;
3. Het ministerie van EZ stuurt naar alle gecontroleerde bedrijven en instellingen een mail met het verzoek een korte enquête (10 vragen) in te vullen (invullen is niet verplicht);
4. De inspecties krijgen elke 3 maanden de verzamelde reacties;
5. Het ministerie van EZ maakt elke 6 maanden een rapportage met conclusies en aanbevelingen;
6. De betrokken inspecties leggen verantwoording af over de maatregelen die zij treffen om de resultaten (voor zover nodig) te verbeteren.

Ervaringen

Er zijn in 3 maanden ruim 2000 enquêtes verstuurd. Ongeveer 20% van de bedrijven heeft gereageerd. Op eigen tevredenheidsonderzoeken van inspecties (als dat überhaupt al gebeurt) volgen nauwelijks reacties. De questionnaire bestaat uit 10 vragen, waaronder de volgende met de bijbehorende resultaten tot nu toe. Invullen van de enquête is op vrijwillige basis. Maar door de grote hoeveelheid ervan levert de respons kennelijk voldoende materiaal op.

Cruciaal is dat de gegevens niet door de inspecties zelf worden verzameld en dat zij alleen geaggregeerde gegevens ontvangen. Die garantie maakt dat de gecontroleerden de questionnaire eerlijker zullen invullen.

Van de ruim 30 Litouwse inspecties doen de volgende mee:

- State Food and Veterinary Service
- State Non Food Products Inspectorate
- State Labor Inspectorate
- The Environmental Protection Agency
- Service of Technological Security of State Documents
- The State Plant Service

Heeft de inspecteur professioneel gehandeld?

- 52%: zeer tevreden
- 35%: tevreden
- 6%: neutraal
- 3,6%: ontevreden
- 1,8%: zeer ontevreden
- 0,3%: weet niet/geen oordeel

Zijn er overtredingen geconstateerd tijdens het bezoek?

Opvallend is dat ook positieve uitkomsten zeer wel denkbaar zijn zoals in Litouwen is gebleken.

Op dit moment is het nog te vroeg na de start van het systeem om al zichtbare verbetering waar te kunnen nemen. De verwachting is dat dit wel gebeurt. De betrokken inspecties zijn inmiddels acties gestart om de gegevens te analyseren en interne acties te organiseren.

Wat vraagt het systeem:

- Een ICT-systeem;
- Een onafhankelijke beheerder;
- Capaciteit om de gegevens te analyseren;
- Procedures hoe de gegevens worden opgesteld en eventuele besluiten op basis daarvan worden genomen;
- Bereidheid om de resultaten te accepteren en er consequenties aan te verbinden, zowel op managementniveau als door inspecteurs zelf;
- Focus op thema's, niet op individuele gevallen;
- Verplichting voor inspecties tot officiële reacties op de rapportages uit de feedback;
- Niet alleen bereidheid tot aanpak van lasten middels woorden, maar - door de herhaling - ook noodzaak om daden en resultaten te laten zien.

Some inspectorates in Lithuania still do not admit that their work is a service, they still see themselves as a “watchdog” and not as a “guidedog”.

Toekomstige verwachtingen/uitdagingen:

- Verbetering van de vragen;
- Over meer inspecties feedback gaan vragen;
- Meer betrokkenheid van inspecties bij de te stellen vragen;
- Eventueel een mobiele app (wordt op dit moment niet overwogen in Litouwen);
- Zo goedkoop en eenvoudig mogelijk houden;
- Uitbreiding naar burgers die met toezichthouders te maken hebben gehad (naast bedrijven).

(Bredere) Toepasbaarheid in Nederland

Het Litouwse systeem is vrijwel zeker toepasbaar in Nederland. Dan moet er wel voldaan zijn aan de geschetste voorwaarden. Het geeft overigens maar een partieel beeld van de lasten, namelijk hoe de inspecteur is ervaren. Het systeem toont niet of in geringe mate de overige aspecten van lasten zoals kosten, tijd, samenloop met andere inspectiebezoeken, snelheid van afhandeling e.d. Maar wij zien wel mogelijkheden om de vraagstelling (licht!) uit te breiden of in de tijd aan te passen.

De vragen dienen uiteraard aangepast te worden naar de Nederlandse situatie. En vragen hoeven niet statisch te zijn; er kunnen verschillende thema's in de tijd in de questionnaire aan de orde worden gesteld. Zo zou bijvoorbeeld tijdelijk binnen de beperking van bijvoorbeeld 10 vragen meer accent worden gelegd op hinderlijke regels en op andere momenten over de inspectie zelf, of over de sancties. In principe is alles mogelijk.

De kosten zullen met name zitten, behoudens de opstartfase, in het verwerken van de gegevens. Die kunnen overigens meevallen indien gebruik zou worden gemaakt van een app. En veel rapportages kunnen dan wellicht automatisch worden.

Van belang is dat de gegevens niet verzameld worden door de toezichthouders, maar door een neutrale/vertrouwde partij⁴¹

Verwacht effect voor geïnspecteerden

Belangrijk is dat de questionnaire vrijwillig is (zodat het niet als last kan worden gezien) en via internet kan worden beantwoord. Bedrijven zullen het waarderen dat ze de mogelijkheid hebben om feedback te geven. En het mechanisme dat inspecties (en evt beleid) verplicht moeten reageren op trends en eventueel maatregelen moeten nemen maakt dat bedrijven binnen 1 a 2 jaar in de volle breedte van in elk geval de inspecties e.e.a. kunnen verwachten. Het is daarbij wenselijk dat er vooraf doelstellingen worden geformuleerd door de gezamenlijke partijen (bedrijfsleven, EZ, beleid en toezichthouders): welke scores worden als voldoende gezien?

Verder maakt het een discussie over lasten erg zakelijk: de cijfers zullen naar verwachting niet meer onderwerp van discussie zijn.

Mogelijke termijn van implementatie

Naar verwachting moet binnen een half jaar een dergelijk mechanisme actief kunnen zijn. Mogelijk is het verstandig om te beginnen met een beperkt aantal toezichthouders. Ook Regionale Uitvoeringsdiensten en ZBO's zoals de AFM e.d. zouden (op termijn) moeten vallen onder het mechanisme.

Verwachte kosten

Er zal een ICT-systeem moeten worden gebouwd. De kosten daarvan zijn voor ons moeilijk in te schatten maar het gaat in principe om een website die de questionnaire bevat, de uitnodigingen verstuurd en die de gegevens ordent en presenteert. Er is uiteraard een beheerder en vorm van backoffice nodig.

Conclusies

⁴¹ In Litouwen is dat het ministerie van EZ. Maar het Nederlandse ministerie van EZ heeft mogelijk (de schijn van) een belangenverstrengeling omdat diverse toezichthouders (NVWA, AT, SodM) ook tot het departement behoren dan wel onder de ministeriele verantwoordelijkheid (ACM, stralingsautoriteit) vallen

Door het neutraal inwinnen van gegevens en de continue monitoring blijft het issue op tafel en kan het fenomeen last boven het casuïstische karakter zoals dat nu bestaat worden getild.

Voorgesteld wordt om bij toepassing van dit idee de vragen licht uit te breiden zodat een breed beeld wordt verkregen. Automatisering met behulp van een internetsite zou daaraan kunnen bijdragen. Dit initiatief verdient verdere bestudering door middel van het uitwerken van een pilot.

Kortom

Het spreken over lasten heeft nogal eens een casuïstisch karakter waarbij voorbeelden met aanzienlijke lasten worden bestreden met tegenvoorbeelden. In Litouwen vindt er onder leiding van het ministerie van EZ een eenvoudige continue monitoring plaats van (een deel van) de lasten na elke inspectie. Naar onze mening verdient dit systeem het - door de eenvoud, het continue karakter alsmede de eenduidigheid - om te worden getest in een *pilot* onder neutrale leiding. Een speciale website met onderliggende database wordt aanbevolen.

Bijlage 5: Tawasol-app (Jordanië)

Beschrijving

In Jordanië is dit jaar (met ondersteuning van de Wereldbank) een app⁴² ontwikkeld en beschikbaar gesteld aan bedrijven om inspectiebezoeken te evalueren. Bedrijven kunnen feedback geven over het afgelegde bezoek en de betreffende inspecteur aan de hand van een beperkte set vragen. Er worden rapportages gemaakt voor toezichthouders om te helpen om de lasten van het toezicht inzichtelijk te krijgen en te verminderen en het toezicht te verbeteren.

Doelen van de app:

- Vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van toezicht;
- Bevorderen van communicatie tussen bedrijven en overheid;
- Vergroten van de verantwoording en transparantie van inspecties;
- Inzichtelijk maken van sterke en zwakke punten en mogelijkheden tot verbetering van toezicht.

De app heeft (op dit moment) betrekking op 3 toezichthouders: gemeente Groot-Amman, ministerie van Arbeid, ministerie van Civiele Defensie. Uitbreiding naar andere toezichthouders wordt verwacht.

Voordelen van de app:

- Simpel van opzet en simpel in gebruik
- 24/7 beschikbaar
- Vertrouwelijk
- Mogelijkheden voor inspecties om rapporten over hun inspecties te maken/meten van vooruitgang
- Steun van het topmanagement

De app bevat ca 10 vragen over:

- effectiviteit en efficiëntie van het toezicht
- Gedrag, kennis en toegevoegde waarde van de inspecteur/inspectie
- Duidelijkheid en transparantie van de technische eisen

De vragen zijn opgesteld door inspecteurs en bedrijfsleven. Ze zijn kort en de antwoorden zijn grotendeels als multiple choice gepresenteerd met mogelijkheid tot aanvullend commentaar. De tool bevat bepaalde logica (skippen van vragen op basis van eerdere antwoorden), verplichte vragen en andere eigenschappen (welke? pm). Men kan aangeven of men wenst dat er contact opgenomen moet of mag worden (of juist niet)

Voorbeelden van vragen zijn:

- Hoe lang duurde het inspectiebezoek (15, 30, 45 of 60 minuten)

⁴² Website: www.tawasol.gov.jo.

<http://www.tawasol.gov.jo/frontend/index.php/en/fillOutSurvey/organizations?0=fillOutSurvey%2Forganizations> (Engelse versie). Een demovideo in het Engels is beschikbaar: http://tawasol.gov.jo/ifcvideo3/ifcvid_english.html.

- Was u bekend met de inspectie-procedures? (ja, nee)
- Heeft de inspecteur van u een tegenprestatie verlangd? (om corruptie in kaart te brengen en tegen te gaan)

Overige belangrijke punten:

- Blijvend onder de aandacht brengen van de app bij bedrijven;
- Nieuwe vragen toevoegen voor bepaalde bedrijfstakken;
- Inspecties vragen wat zij hebben gedaan met de feedback;
- De “performance” van inspecties kan in de tijd goed inzichtelijk worden gemaakt.

Ervaringen

Helaas zijn er geen gegevens van de effecten tot nu beschikbaar gesteld.

Verwacht effect voor geïnspecteerden

Zie het feedback-mechanisme van Litouwen.

Mogelijke termijn van implementatie

Dit systeem zou binnen een half jaar op proef gereed kunnen zijn. Gedacht kan worden om dit in een klein gebied als pilot in te zetten.

Verwachte kosten

Waarschijnlijk tussen de €50.000 en €100.000 (ontwikkelkosten en promotiekosten) + een beheer van de backoffice, databestanden, vragen beantwoorden, maken van rapportages.

(Bredere) Toepasbaarheid in Nederland

De app lijkt zeker bruikbaar voor Nederland. Smartphones en tablets zijn inmiddels gemeengoed. Het principe van de app is goed toepasbaar en er zijn geen principiële redenen die dit in de weg staan. Wel zou een inhoudelijke bijdrage van zowel de (lokale) toezichthouders als het bedrijfsleven wenselijk zijn. Gewaakt moet worden voor overcomplexiteit.

Overwogen zou kunnen worden om de app door een onafhankelijke partij te laten beheren en de resultaten per inspectie/toezichthouder te presenteren. Een combinatie met het Litouwse feedbackmechanisme ligt voor de hand.

Conclusies

De app zal veel informatie opleveren over lasten en waar “de schoen wringt” bij toezicht. Dat zal de inspecties direct informatie geven hoe zij in de toekomst hun inspecties kwalitatief kunnen verbeteren, met name door de inspecteurs beter te trainen en te instrueren en eventueel duidelijk te krijgen welke regels als onzinnig worden ervaren. Het bevordert het kunnen voeren van een goed gesprek in plaats van praten in algemeenheden waarbij men elkaar over en weer bestookt met voorbeelden die het eigen gelijk bewijzen.

Kortom

Zie bijlage 4, over het Litouwse feedbackmechanisme.

Bijlage 6: Open Boek Toezicht en regelhulpen (Nederland)

Beschrijving

Open Boek Toezicht

Open Boek Toezicht is een informatieloket van de Nederlandsche Bank (DNB) voor professionals van ondernemingen die onder toezicht staan (extern) en voor toezichthouders (intern). Het systeem bevat relevante wet- en regelgeving, met toelichting en beleid van DNB (<http://www.toezicht.dnb.nl/>).

Doel is om de kenbaarheid van de toepasselijke wet- en regelgeving te vergroten. De achterliggende doelstelling is de bevordering van de spontane naleving (extern) én van de eenheid van beleid/uitvoering plus de efficiënte inzet/borging van kennis (intern). Open Boek Toezicht draagt voorts bij aan DNB als transparante toezichthouder en dient mede om aan de – toenemende – wettelijke verplichtingen omtrent ‘supervisory disclosure’ te voldoen.

Via de attenderingsservice kan iedereen die werkt op het terrein van prudentieel toezicht zich maandelijks informeren over nieuwe en herziene pagina's in Open Boek.

Regelhulpen

Regelhulpen zijn digitale hulpmiddelen die de ondernemer aangeven welke regels op hem van toepassing zijn en wat hij concreet moet doen om deze na te leven. Er zijn door branches ontwikkelde regelhulpen op het Ondernemingsdossier, bijvoorbeeld op het terrein van hygiëne en het milieuhandboek voor de rubber- en kunststofindustrie. Ook zijn enkele door de overheid ontwikkelde regelhulpen op het Ondernemingsdossier aangesloten, zoals de regelhulp voor het Activiteitenbesluit van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de zelfinspectietool «Gevaarlijke Stoffen» van Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ervaringen

In oktober 2014 publiceerde DNB de resultaten van een onderzoek naar Open Boek Toezicht. Gebruikers blijken tevreden over de informatie zelf, niet over de vindbaarheid daarvan. De zoekfunctie en de opzet van de website moeten beter. DNB werkt aan aanpassingen⁴³.

Het bedrijfsleven (VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO) stelt in *Actieplan aan tafel*:

Daar waar regelgeving (nog) onnodig complex is vanuit het perspectief van ondernemers, zouden wetgever, toezichthouder en bedrijfsleven gezamenlijk regelhulpen moeten ontwikkelen die ondernemers handelingsperspectief bieden bij de naleving. Dat leidt tot betere naleving en tot minder regeldruk. (...) Een slimme (vrijwillige) koppeling van regelhulpen naar de toezichthouder – via het Ondernemingsdossier – kan ook de administratieve lasten van toezicht verlagen⁴⁴.

VNO-NCW ziet hier een kans om lasten te verlagen, vooral als mogelijkheden van ICT worden benut.

"Het is vanzelfsprekend dat de wetgever en toezichthouder – in overleg met het bedrijfsleven – verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en actualisering van regelhulpen bij regelgeving van de overheid. Wetgever en toezichthouder moeten ook de inhoud en werking van regelhulpen onderschrijven, zodat ondernemers weten dat normaal gebruik van de regelhulp ook leidt tot juiste naleving."

Een elegante vorm van regelhulp betreft ook "zelfinspectie" van de Inspectie SZW. In een zeer toegankelijke site worden bedrijven stap voor stap en in begrijpelijke taal uitgelegd welke regels

⁴³ <http://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-betalinstellingen/nieuwsbrief-betalinstellingen-oktober-2014/dnb313444.jsp>

⁴⁴ <http://www.vno-ncw.nl/SiteCollectionDocuments/Brochures/Actieplan%20aan%20tafel.pdf>

gelden en hoe zij daaraan moeten voldoen (www.zelfinspectie.nl).

Verwachte effecten voor geïnspecteerde

Een regelhulp kan bedrijven onder toezicht helpen bij de naleving van regels. In die zin kan de *regeldruk* - of de perceptie ervan - worden verminderd.

Mogelijke termijn van implementatie

Afhankelijk van aard en omvang van regel(complexen).

Verwachte kosten

Idem. We gaan er vanuit dat een relatief eenvoudige regelhulp in een dag of 30, inclusief afstemming, gereed kan zijn.

(Bredere) toepasbaarheid in Nederland

Het is aan toezichthouders om informatie te geven over de regels die zij toepassen. In Nederland lijkt elke toezichthouder een eigen methode te hebben om informatie beschikbaar te stellen aan onder toezicht staande bedrijven (en burgers). Het Open Boek Toezicht en de regelhulpen bieden voorbeelden.

Ook ten aanzien van de beoordeling van toezichthouders inzake open normen en doelvoorschriften kan dit instrument nuttige informatie bieden voor bedrijven.

Conclusies

Ook omdat het bedrijfsleven zelf hier mogelijkheden ziet om lasten te verlagen, is het goed te onderzoeken of hier deze optimale worden benut. Instrumenten als Open Boek Toezicht kunnen bijdragen aan een beter begrip en gebruik van regels, maar maken de regels zelf niet anders. In deze zin bestrijden zij het systeem, niet de kwaal. Tegelijkertijd kan het opstellen van een regelhulp wel leiden tot een discussie over de aard van de regels zelf.

Daarbij rijst nog een aantal vragen:

- Welke *best practices* zijn er in de voorlichting over geldende regels en beleid?
- Welke eisen stelt het perspectief van de onderneming onder toezicht? Moet het Open Boek Toezicht van DNB ook worden toegepast voor het gedragstoezicht van de AFM?
- Wie is waarvoor verantwoordelijk? Het beleidsministerie, de toezichthouder, het bedrijfsleven (bv. de branchevereniging)? Hoe kan worden samengewerkt? Welke informatie is waar beschikbaar (zie ook rijksoverheid.nl)?
- Welke informatie c.q. dienstverlening biedt de overheid? Wat wordt overgelaten aan de markt, bijvoorbeeld de ontwikkeling van apps.
- Is het fenomeen zelfinspectie (van de Inspectie SZW) voor bredere toepassing geschikt?

Kortom

Wij geven in overweging te bezien hoe beleid kan worden ontwikkeld voor de informatieverschaffing door toezichthouders over geldende regels en beleid. Er zijn bij enkele toezichthouders voorbeelden daarvan beschikbaar die bredere toepassing zouden kunnen krijgen (bv DNB met "Open Boek Toezicht" en Inspectie SZW met "Zelfinspectie"). Bij volgende stappen dient het perspectief van bedrijven zelf het uitgangspunt te zijn: worden zij werkelijk geholpen met regelhulpen en andere behulpzaam bedoelde instrumenten?

Bijlage 7: Primary Authority (VK)

Beschrijving

De Primary Authority (PA) is een (in het VK in 2008 geïntroduceerd en sinds 2013 wettelijk geregeld) concept waarin een onder toezicht staand bedrijf of instelling een van de lokale toezichthouders kan aanwijzen als coördinator van alle (lokale) toezichthouders⁴⁵.

Bedrijven beslissen zelf of ze met een PA willen werken. Maar bedrijven die met een PA willen werken moeten een commitment hebben om de regels goed na te leven.⁴⁶

De aangewezen toezichthouder coördineert de lokale toezichthouders en adviseert, geeft informatie en beantwoordt vragen of stelt ze aan het bedrijf/instelling dat hem heeft aangewezen. De PA neemt de toezichthoudende taak van andere toezichthouders niet over maar voorziet hen van informatie over het bedrijf/instelling, beantwoordt of stelt vragen etc. met als doel om in overleg met het bedrijf de naleving hoog te houden en de (ervaren) lasten te verminderen.

Kenmerken van de PA zijn

- Wettelijke basis;
- Het moeten voldoen van een PA aan nationaal gestelde en getoetste kwaliteitseisen;
- Officieel landelijk gecoördineerd register van partnerships;
- Website met register en info: <https://primaryauthorityregister.info>;
- Diverse opleidingen inzake PA voor overheidsinstanties en bedrijven;
- Indien een bedrijf daarom verzoekt dient een inspectieplan te worden opgesteld waaraan alle toezichthouders zich moeten houden (behoudens incidenten of signalen);
- Afspraken met en adviezen van een PA zijn voor andere toezichthouders bindend⁴⁷.

Een bedrijf of instelling kan meerdere PA's aanwijzen voor verschillende onderwerpen (milieu, arbo, hygiëne, etc). Zo kan een fabriek de brandweer aanwijzen voor (brand)veiligheid en de gemeente voor milieutoezicht. Deze PA's dienen dan op hun eigen terrein de coördinatie over het toezicht op het betreffende onderdeel ter hand te nemen.

Als het bedrijf heeft gekozen om in zee te gaan met een Primary Authority mag deze kosten bij het bedrijf of instelling in rekening brengen voor zijn werkzaamheden. Meestal stelt de PA een aparte functionaris aan, niet zijnde de toezichthoudende ambtenaar. Er is tot nu toe kennelijk geen "dubbele-petten-probleem" ervaren.

Een bedrijf kan een relatie met een Primary Authority hebben, maar sinds kort kan ook een groep van bedrijven een relatie hebben met één PA. In het laatste geval is er sprake van een coördinator die tussen de bedrijven en de PA staat. De coördinator kan iemand van een handelsorganisator zijn. De vereniging van kaasmakers heeft in het VK een dergelijke coördinator benoemd.

Als er op verzoek van een bedrijf een inspectieplan gemaakt moet worden met informatie als wie komt wanneer waarvoor controle houden, dan stelt de PA die op en vraagt goedkeuring van alle andere toezichthouders. Daarna is in principe iedere toezichthouder aan het plan gebonden, behalve in geval van incidenten, signalen of klachten.

⁴⁵ Er zijn gedachten om tzt de werking van de PA uit te breiden naar de landelijke toezichthouders.

⁴⁶ Er zijn nog geen ervaringen met bedrijven die zich alleen in naam aan een PA verbinden.

⁴⁷ Er zijn geen sanctiemechanismen. Die blijken tot op heden ook niet nodig.

De PA helpt bedrijven om compliant te zijn. Adviezen van de PA zijn “assured”. Dat wil zeggen dat indien een bedrijf een advies van een PA opvolgt, een andere toezichthouder dat moet accepteren als akkoord.

De PA vraagt informatie van andere toezichthouders en een terugkoppeling van inspectiebezoeken. Ook de bedrijven kunnen informatie over een controlebezoek aan de PA geven. Een PA mag, als er geen officieel advies ligt, handhavingsmaatregelen van andere toezichthouders niet blokkeren, maar andere toezichthouders moeten wel de PA vooraf informeren over op te leggen maatregelen informeren met het verzoek om advies daarover. Dat advies moet binnen 5 dagen gegeven worden.

De website www.primaryauthorityregister.info bevat info voor bedrijven of instellingen en PA's. Voor belangstellenden is een [overzicht](#) van partnerschappen beschikbaar. Er zijn verschillende accesslevels. De PA en het bedrijf houden informatie bij die voor de andere partijen van belang zijn.

De PA verzamelt op die site relevante informatie over het bedrijf zoals welke risico's er spelen, de van kracht zijnde systemen, aanwezige documenten, overzicht van afgelegde en geplande bezoeken en gemaakte afspraken en gegeven adviezen etc. Ook een eventueel inspectieplan (dat wordt opgesteld op verzoek van het bedrijf) dient er op te worden gezet. Het plan wordt in overleg met het bedrijf opgesteld en is niet vast van vorm. Van die kennis kunnen andere toezichthouders dan profiteren door veel meer gefocust en gericht hun werk te kunnen doen. Het is niet de bedoeling dat de PA gezien wordt als obstakel voor andere toezichthouders om hun werk te doen.

Er is een [handboek](#) gemaakt met alle stappen die gezet moeten worden.

Ervaringen

Er is doorgaans informeel contact tussen de PA en de betreffende bedrijven. Veel PA's hebben een ambtenaar (deels) vrijgesteld of iemand ingehuurd om namens de PA contact te onderhouden met bedrijven. Meestal wordt vooraf een afspraak gemaakt over de door de PA te investeren tijd en de kosten voor het bedrijf. Meestal rekent de PA tussen de £50 en £65 per uur voor een bedrijf. Meestal wordt per bedrijf een contract voor een aantal uren afgesloten. Dat is aanzienlijk lager dan wat consultants kosten.

De tevredenheid onder de deelnemende bedrijven is groot.

PM: kosten van het ICT-systeem.

Het voordeel voor bedrijven is:

- Minder toezichtbezoeken
- Meer zekerheid en inzicht over wetten en regels en zienswijze door toezichthouders
- Meer hulp vanuit de overheid
- Daardoor economisch voordeel
- Unique selling point richting consumenten (omdat het alleen bedrijven betreft die naleving belangrijk vinden)

Er zijn in het VK op dit moment circa 140 PA's geregistreerd voor ruim 1500 bedrijven (dat is nog maar een fractie van de miljoenen bedrijven dat actief is binnen het VK).

- 32% van de bedrijven die gebruik maken van de PA zijn grote bedrijven (250+ fte);
- 13% van de bedrijven die gebruik maken van de PA zijn MKB (50-249 fte);
- 55% van de bedrijven die gebruik maken van de PA zijn kleine bedrijven (minder dan 50 fte);

- 32% van de bedrijven die gebruik maken van de PA zijn winkels en groothandel;
- 19% van de bedrijven die gebruik maken van de PA zijn industrieel;
- 6% van de bedrijven die gebruik maken van de PA betreffen horeca en recreatie. Verder nemen financiële bedrijven, telecommunicatiebedrijven en entertainment-bedrijven deel.

Voor zover bekend zijn de betrokken bedrijven zeer tevreden over het fenomeen PA. Dat was ook de reden om de PA tot wet te verheffen. Twee evaluaties (de laatste uit 2013) hebben o.a. opgeleverd dat de door bedrijven ervaren voordelen zijn:

- Reductie van te besteden tijd aan toezicht;
- Betere relatie met de toezichthouders;
- Betere informatie over nalevingsverplichtingen;
- Betere advisering en guidance door de overheid;
- Makkelijker toegang tot specialistisch advies (bv inzake het voorkomen van dreigende sancties);
- Minder overhead voor bedrijven;
- Meer zekerheid over haalbaarheid van plannen;
- Steun bij het voldoen aan nieuwe regels;
- Adviezen over administratieve bepalingen, procedures, systemen en documentatie;
- PA heeft invloed op de handhavende druk (sancties) op deelnemende bedrijven.

Op dit moment zijn het vooral overheden die het initiatief genomen hebben om met bedrijven een PA-partnership aan te gaan.

Er wordt overwogen om de werking van de PA ook uit te breiden naar landelijke inspecties. Deze maken trouwens op vrijwillige basis al gebruik van PA's.

Op youtube zijn verschillende informatieve filmpjes beschikbaar:

- Primary Authority van BRDO: 10 vragen over PA; http://youtu.be/f7C_0sNBqAw
- Primary Authority 1 (wat is het), 2 (ervaringen van bedrijven) and 3 (ervaringen van PA's);
- The PA http://youtu.be/aGsVM5p1_K4 (gemaakt door de Britse horecabond).

I always remember from when a farmer told me that if he saved an hour on filling in forms then he got more sleep but didn't go and plough another field. (..) On the other hand, PA is delivering a much more direct result because it works at an operational level, rather than at a rule-making level.

(Quote van een in dit kader geïnterviewd voormalig Britse top-ambtenaar)

(Bredere) Toepasbaarheid in Nederland

PA is zeker interessant voor Nederland. De onderliggende problemen zijn identiek en het oplossingsmechanisme stuit niet op fundamentele of principiële bezwaren in de Nederlandse situatie. Ook wij beschikken over vrij veel lokale toezichthouders (gemeenten, provincies, waterschappen, RUD's, politie, veiligheidsregio's, etc.). En het principe zou (op termijn) ook een

oplossing kunnen zijn voor de al diverse keren gebleken lastige samenwerking tussen lokale en landelijke toezichthouders⁴⁸ kunnen zijn.

Onderzocht zou moeten worden in hoeverre samenhang, combinatie, integratie met het ondernemingsdossier en/of inspectieview mogelijk is. Die zouden namelijk gebruikt kunnen worden als instrumenten voor een PA.

Het is aan te raden om te beginnen met enkele pilots. Bij de pilots zou een goede meting van de tevredenheid bij alle betrokken partijen en feiten bijgehouden moeten worden.

Nader bestudeerd dient te worden of er wetgeving, landelijke coördinatie en een ICT-systeem nodig zijn. In het VK zijn die wel aanwezig.

Verwacht effect voor geïnspecteerden

Vermoedelijk zullen de effecten die in Engeland zijn gemeten niet fundamenteel afwijken. Dat is wel afhankelijk van de mate van “dwang” die gekozen wordt bij invoering van het systeem. Wettelijke grondslag zal het stevigst zijn, maar goede afspraken op vrijwillige basis zouden ook al behoorlijke resultaten kunnen opleveren. Een “soort” voorbeeld is de bepaling van B&W in Rotterdam dat horeca-bedrijven nog maar maximaal 2 keer per jaar bezocht mogen worden. Daar lijken andere toezichthouders zich wel iets van aan te trekken.

Mogelijke termijn van implementatie

Indien men de constructie uit het VK kopieert zal het zeker 2 jaar in beslag nemen om e.e.a. op te tuigen. Een proef op vrijwillige basis, evt op basis van een convenant kan veel sneller en tegen veel lagere prijs worden gerealiseerd.

Verwachte kosten

Afhankelijk van de vraag of er een juridische basis wordt gekozen zullen de kosten aanzienlijk kunnen zijn, mogelijk enkele miljoenen euro's.

Conclusies en aanbevelingen

Het principe van Primary Authority past op zich binnen de Nederlandse context. Maar het is een tamelijk zwaar systeem indien de Britse situatie volledig gekopieerd wordt. Daarom wordt aanbevolen om in het begin met pilots te werken.

1. Zoek gemeenten die gedurende een jaar een pilot willen draaien.
2. Onderzoek wat de kosten zijn van een eventueel te bouwen/aan te passen ict-systeem
3. Overweeg de haalbaarheid van een wettelijk regime.

Kortom

Een interessant fenomeen uit het Verenigd Koninkrijk is de zogenaamde Primary Authority waarmee (op dit moment) lokale toezichthouders verplicht samenwerken met goede resultaten voor de lasten voor de deelnemende bedrijven. Het is er op gericht om goedwillende bedrijven te helpen met goede naleving. Omdat het echter een nogal zwaar systeem van wetgeving, landelijke coördinatie en een ICT-systeem betreft adviseren wij om een of enkele pilots op vrijwillige basis te draaien.

⁴⁸ Gestapeld toezicht in het kader van het Programma Beter en Concreter (2014/2015) alsmede Eenduidig toezicht (2008)

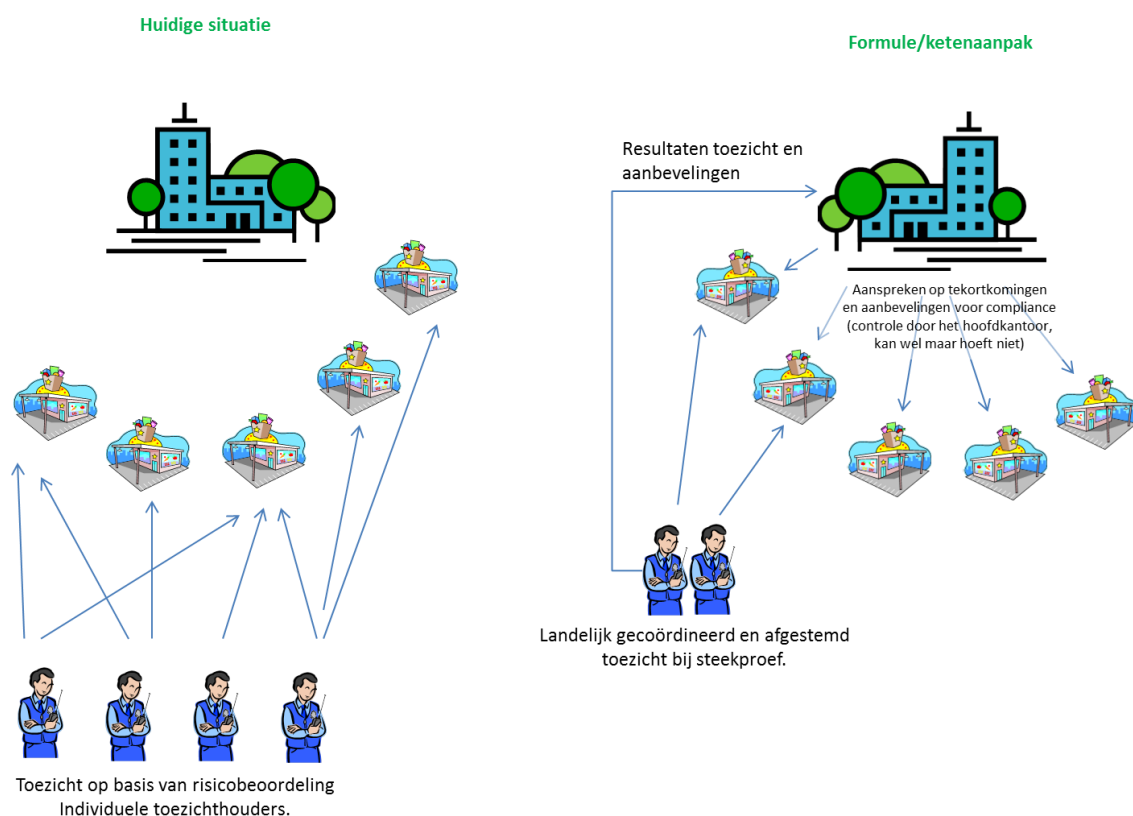
Bijlage 8: De formuleaanpak (concept)

Beschrijving

Veel bedrijven hebben meerdere vestigingen of werken volgens de franchise-formule. Gedacht kan worden aan supermarkten, horeca, retail, transportbedrijven, banken, ict-voorzieningen, tankstations alsmede zorginstellingen, scholen, etc. etc.

Bedrijven die meerdere filialen hebben proberen doorgaans vanuit de hoofdvestiging “grip” te houden op hun lokale vestigingen. Zij willen daarmee bereiken dat de kwaliteit van de producten is gegarandeerd en de uitstraling overal gelijk is. Dat doen zij met behulp van interne kwaliteitssystemen en intern toezicht. Er is dus, zo zou je kunnen redeneren, “toezicht” vanuit de hoofdvestiging op de filialen.

Als het interne toezicht bij een dergelijke onderneming goed werkt, en dit interne toezicht beslaat ook die delen waar overheidstoezichthouders op toezien, dan kan het zinvol zijn om vanuit de overheid te focussen op het interne toezichtssysteem van het bedrijf of de instelling. Dan hoeft slechts in beperkte mate op lokaal niveau te worden gecontroleerd om te bezien of het systeem inderdaad werkt zoals verondersteld. Wanneer bekend is dat het interne toezicht / landelijk kwaliteitssysteem van het bedrijf goed werkt, zou dit kunnen betekenen dat lokale toezichthouders veel minder controlebezoeken hoeven af te leggen.



De NVWA werkt reeds op deze wijze⁴⁹ (bv. inzake McDonalds) op grond van efficiency-overwegingen. Ook DNB houdt rekening met de toezichtstructuur binnen de Rabobank via het zogenaamde

⁴⁹ Meer informatie over dit principe is hier te vinden: <http://www.nvwa.nl/onderwerpen/toezicht-nvwa-eten-en-drinken/dossier/formuleaanpak-toezicht-filiaalbedrijven-levensmiddelen>.

"getrapt" toezicht. Voorstelbaar is dat een werkwijze als deze zou worden uitgebreid naar andere toezichthouders, met name de regionale. Dat vraagt dan echter wel een bepaalde vorm van coördinatie op landelijk niveau en commitment van de verschillende betrokken (lokale) toezichthouders.

Ervaringen

Cruciaal is of de toezichthouder erop kan en wil vertrouwen dat het interne toezicht van de onderneming (of groep van ondernemingen) werkt. Voorbeelden zijn te vinden bij de NVWA en het financiële toezicht⁵⁰. Naar verluid zijn de bedrijven in de formuleaanpak van de NVWA tevreden over de effecten ervan op het toezicht en de ervaren lasten.

(Bredere) Toepasbaarheid in Nederland

Het systeem van de NVWA beslaat nu:

[Hygiëne supermarktketens](#)

[Hygiëne cateraars](#)

[Hygiëne horecaketens](#)

[Hygiëne levensmiddelen tankstations](#)

[Hygiëne bakkerijketens](#)

[Hygiëne slagerijketens](#)

Het betreft allemaal bedrijven waarop ook door de gemeente, RUD, brandweer en politie toezicht wordt gehouden. Het idee is dat ook zij gebruik zouden moeten maken van de kennis van de interne systemen die de betreffende bedrijven hanteren. Zij zouden dat moeten vertalen naar de vraag of een bedrijf waarbij dat (naar de mening van de NVWA) goed werkt, nog wel een reguliere controle behoeft. Sterker nog: de NVWA zou het toezicht kunnen coördineren door het bedrijfssysteem met enige regelmaat te beoordelen en jaarlijks enkele lokale toezichthouders te vragen om een reality check (op bepaalde aspecten) bij lokale vestigingen uit te voeren. Dat scheelt de NVWA en de gemeenten controlebezoeken en bezorgt de meeste lokale vestigingen van het bedrijf minder toezichtbezoeken.

Ook de Onderwijsinspectie heeft wellicht een dergelijk oordeel over scholen, net als de ILT ten aanzien van bedrijven waarmee convenanten zijn afgesloten.

Een denkbare uitbreiding zou kunnen zijn dat ook de toeleveranciers van deze bedrijven betrokken worden in deze formule-aanpak. Immers, verwacht mag worden dat bedrijven die intern goed zijn georganiseerd zorgdragen voor gegarandeerde kwaliteit van de producten van hun toeleveranciers. Deze uitbreiding is echter pas aan de orde als het concept zelf zich voldoende heeft laten testen en bewezen.

Verwacht effect voor geïnspecteerden

Regionale bedrijfsvestigingen zullen, bij elkaar opgeteld, en bij een goed werkend systeem (veel) minder lasten ondervinden. En het zal bijdragen aan beter toezicht, omdat het veel risico-gericht kan.

Mogelijke termijn van implementatie

Geadviseerd wordt om eerst een pilot uit te voeren. Deze zou al in 2015 kunnen draaien. De pilot zou kunnen aansluiten bij de formule-aanpak van de NVWA. Naast geïnteresseerde gemeenten zouden

⁵⁰ Zie: <http://krant.telegraaf.nl/krant/archief/20020214/teksten/fin.rabobank.bank.toezicht.html>.

ook de betreffende bedrijven betrokken moeten worden waarbij ook “meting” van de effecten moet plaatsvinden. Op basis van eerdere ervaringen (bv in het kader van Beter en Concreter/gestapeld toezicht) is een externe projectleiding zeer wenselijk.

Verwachte kosten

De kosten zullen relatief laag zijn. Het vergt vooral goed afspraken en een structuur voor samenwerking. Kosten zitten vooral in de daarin te investeren tijd. Mogelijk komen op termijn kosten in beeld als een ICT-voorziening voor dit concept in beeld komt, bijvoorbeeld in de vorm van een app voor betrokkenen. De kosten zullen zich terugverdienen voor de overheid door het in deze bedrijven minder controles hoeven uitvoeren.

Conclusies

Indien we willen weten of een dergelijke aanpak de moeite waard is, is inzicht nodig in het aantal bedrijven dat op deze manier zou kunnen worden gecontroleerd, alsmede in de vraag hoe vaak de filialen van deze bedrijven op dit moment worden gecontroleerd. Op basis van deze gegevens zou dan een inschatting kunnen worden gemaakt van de potentie van de formuleaanpak, om enerzijds efficiënter toezicht te kunnen uitoefenen en anderzijds bedrijven minder te belasten met toezicht. Daarnaast is een concrete uitwerking van deze formule-aanpak nodig: wat vraagt het om het te organiseren? Een pilot met medewerking van wellicht de NVWA en een aantal gemeenten en betreffende bedrijven zou inzicht moeten bieden in de mogelijkheden van dit concept.

Kortom

Lokale vestigingen van veel landelijke bedrijven, of landelijk samenwerkende ondernemingen, (zoals bv franchise-bedrijven, supermarktketens, tankstations, horeca etc) worden door lokale toezichthouders gecontroleerd, onafhankelijk van de vraag of de interne bedrijfssystemen zorgen voor goede naleving van de regels. Indien bekend zou zijn dat een dergelijk bedrijf een goed werkend systeem heeft, zou dat tot vermindering van de lasten moeten leiden. De NVWA heeft bijvoorbeeld een goed beeld van de kwaliteit van deze bedrijfssystemen bij veel verschillende bedrijven. Indien deze kennis actief wordt gedeeld met de lokale toezichthouder, of als zelfs hun toezichtactiviteiten ten aanzien van deze bedrijven landelijk zou worden gecoördineerd, zou dat een onbekende, maar wellicht aanzienlijke vermindering van lasten voor deze bedrijven kunnen betekenen.

Wij adviseren om een pilot starten waarbij een landelijke toezichthouder een aantal/alle RUD's coördineert op basis van een goed functionerend bedrijfsintern systeem. Daarbij zou ondermeer moeten blijken hoe groot de potentiële lastenvermindering kan zijn. Ook kan bezien worden of deze aanpak alleen werkt voor filialen binnen een onderneming, of ook voor verbanden waarbinnen zelfstandige ondernemingen actief zijn (bv. in franchise-formules).

Bijlage 9: De “Wees Verantwoordelijk” app (Montenegro)

Beschrijving

In Montenegro is een grote grijze economie. Die is breed geaccepteerd en weinig signalen hierover bereiken de toezichthouders. Dit ondanks diverse campagnes, films en educatie. Omdat het toezicht weinig zicht krijgt op deze grijze economie en er niet gericht genoeg tegen kan optreden, is er een app gelanceerd waarmee burgers signalen aan de toezichthouders kunnen doorgeven. De naam van de app is “Budi odgovoran” hetgeen “Wees verantwoordelijk” betekent. De bijbehorende website is <http://www.budiodgovoran.me/en/index.php>. (Engelstalig)

In plaats van te vertellen hoe belangrijk het werk van de toezichthouder is worden mensen betrokken bij en deel van het toezicht!

De app en website zijn de winnaar van een door UNDP en de regering van Montenegro uitgezette prijsvraag. Het idee is ontwikkeld door een groep docenten en leerlingen. De overheid heeft vervolgens de app laten bouwen.

Hoe werkt het?

- Er is een website waar heel veel informatie over de app en de bedoeling eenvoudig toegankelijk is. Er is veel interactie met social media;
- Mensen kunnen de app downloaden;
- De app vereist het aanmaken van een account;
- Met de app kan een misstand worden beschreven en/of gefotografeerd. De app koppelt er een locatie aan en geeft de melding door;
- De status van de meldingen kan via de website en de app worden gevolgd, net als alle andere meldingen.
- De app bevat ook de mogelijkheid voor het bellen van een “hot-line” voor het overbrengen van zeer dringende meldingen (bv heterdaad-meldingen).

De regering heeft besloten dat de helft van de opgelegde boetes zal vloeien naar de regio waar de boetes zijn opgelegd. Tevens is besloten om de inspecties te verplichten signalen van burgers te onderzoeken.

Ervaringen

Meldingen betreffen o.a.:

- Illegale stortplaatsen
- Illegale bedrijven
- Misbruik van/slecht verkeersgedrag door overheidsvoertuigen
- Grijze economie
- Parkeermisstanden
- Verkeersproblemen
- Zaken die goed gaan(!)

Inspecties reageerden niet meteen enthousiast. Maar ze hebben gemerkt dat het aandacht voor hun werk aanzienlijk heeft vergroot en geleid heeft tot meer draagvlak daarvoor.

Andere cijfers

- Na 8 maanden is de app ruim 5000 keer gedownload;
- Het aantal meldingen over misstanden is meer dan vertienvoudigd;
- Ruim een half miljoen aan boetes uitgedeeld waarvan de helft naar de “local communities” is gevloeid;
- Ruim €100.000 aan extra media-aandacht bovenop de eigen mediacampagne.

Op de site is een kaart met alle meldingen zichtbaar, alsmede het exacte bedrag dat aan boetes is opgelegd.

De verwachting op basis van de resultaten in 2014 tot september is dat er €56 miljoen extra belastinginkomsten zullen zijn.

Overige lessons learned:

- Er wordt weinig misbruik (fake-meldingen) gemaakt van het systeem (ca 1%);
- De organisatie rond de app kan het werk eigenlijk niet aan;
- Inspecties krijgen veel meer oren en ogen en kunnen hun werk veel gericht uitvoeren;
- Het vertrouwen in de overheid en de toezichthouders groeit;
- Meer steun voor beleid en lagere kosten voor uitvoering;
- Het vergroot de betrokkenheid van mensen bij een goede samenleving;
- “Local Communities” krijgen extra geld;
- Het is goed om de verwerking van de gegevens bij een onafhankelijke instantie te beleggen.

Verwacht effect voor geïnspecteerden

Het effect op bedrijven is vooral indirect. Op zich profiteren goedwillende bedrijven van handhaving bij bedrijven die zich niet aan de wet houden. Zij kunnen overtredende bedrijven ook zelf makkelijker “aangeven”. Daarnaast helpt het de lasten te beperken doordat de toezichthouders zich (in principe) beter op niet-naleving kunnen richten in plaats van “reguliere” controles houden bij goede nalevers.

Het levert voordeel op voor burgers die “last” claimen te ondervinden of overtredingen waarnemen. De lijnen zijn kort en in de app kan intelligentie ingebouwd worden die zorgt dat meldingen op de juiste plek terecht komen zonder dat de melder zich daarover hoeft te bekommeren.

En vooral toezichthouders profiteren doordat zij veel gericht hun controles kunnen uitvoeren, alsmede betere risico-analyses zullen kunnen uitvoeren.

Mogelijke termijn van implementatie

Het bouwen van de app en de website kostte Montenegro ca 40 dagen. Vervolgens is een mediacampagne gestart. Deze app en website zouden dus in Nederland in het voorjaar operationeel kunnen zijn.

Verwachte kosten

De ontwikkeling van de app en de website kostten bijna €20.000. Daarnaast kost bemensing (2 fte) van de back-office en verwerking van de rapportages tbv inspecties in 2014 ca €30.000. Overige administratieve kosten bedroegen ca €20.000 en de publiciteitscampagne ca €60.000. De commerciële waarde wordt geschat op ca €300.000.

(Bredere) Toepasbaarheid in Nederland

De app is op zich toepasbaar in Nederland. De noodzaak is daarentegen beperkter omdat er minder sprake is van een grijze economie.

De kosten zullen op zich laag zijn, maar de onderhoudskosten relatief hoog. Er bestaan in Nederland enkele vergelijkbare systemen zoals de apps Buiten Beter, Makkelijk Melden en diverse gemeentelijke apps. Er bestaan geen apps voor burgers om misstanden te melden aan landelijke inspecties. Wel bestaat er een app om signalen over asbest vanuit de lokale toezichthouders te melden bij de Inspectie SZW.

Conclusies

Het heeft voor dit moment naar verwachting geen meerwaarde om een dergelijke app vanuit de overheid actief in de Nederlandse markt te zetten. De onderliggende problemen en motivaties zoals die in Montenegro gelden zijn in Nederland aanzienlijk minder groot. En naar verwachting zal het toezicht niet zodanig anders richten dat er een verlaagde lasten voor bedrijven en instellingen uit zal voortvloeien.

Kortom

We hebben de Budi odgovoran (wees verantwoordelijk) app uit Montenegro nader bestudeerd. Deze app voorziet in de mogelijkheid voor burgers om snel meldingen over misstanden bij de overheid onder de aandacht te brengen en toezicht heel gericht op basis van deze signalen in te zetten. Hoewel het in Montenegro een succes is, denken we dat de situatie zoveel verschilt met Nederland dat er op dit moment geen aanleiding bestaat om een dergelijke app als overheid actief te promoten of te financieren.

Wellicht is deze app niet de gewenste oplossing, maar 1 meldsysteem voor burgers wellicht wel, i.p.v. een verschillend meldsysteem voor verschillende handhavende organisaties.

Bijlage 10: Reacties op het consultatiedocument

Een concept van dit essay is als consultatiedocument ter beschikking gesteld via www.toezichttafel.nl en LinkedIn. Hier vindt u de het commentaar en onze reactie daarop.

Algemeen

Wie	Commentaar	Verwerking
Han van den Broek (gepensioneerd, voormalig BZK, auteur Kaderstellende Visie op Toezicht)	1. Het essay geeft een – op zich goed – overzicht van wat er speelt bij overheidstoezicht. Dat is ook meteen mijn kritiek, want dergelijke overzichten zijn er veel. Ik denk dat het effectiever zou zijn specifiek in te gaan op de verantwoordelijkheden van één of enkele actoren, bijvoorbeeld de overheidstoezichthouder als organisatie. Veel van de genoemde actoren komen dan toch nog wel aan de orde, omdat zij relevant zijn voor de acties van de toezichthouder. Iedere toezichthouder zit immers in verschillende ‘ketens’. De politiek dient bijvoorbeeld te worden geïnformeerd over (on)mogelijkheden om de regeldruk te verminderen.	1. Wij hebben vooral gekeken naar de rol van de toezichthouders, ook al omdat in het Integraal Afwegingskader al flink wat taken benoemd staan van met name de beleidsmakers. Ook ons gaat het om het "samenspel" (een term die overigens ook door het kabinet wordt gebruikt).
	2. (gegeven de beperking tot de toezichthouder) Het kan geen kwaad nog eens scherp neer te zetten, wat we van een professionele toezichthouder verwachten. Wat zijn hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dan zal overigens blijken dat daarin grote verschillen zijn in de details. Vandaar volgend punt.	2. Daar zijn wij het mee eens. De beide door ons gesuggereerde codes hebben als bedoeling om alle toezichthouders scherp te focussen en vanuit dezelfde principes te laten werken. Bevoegdheden maken daar echter geen deel van uit. Maar het zou zeker interessant zijn om de verschillen (die er zeker zijn) inzichtelijk te maken. De omvang van een dergelijke oefening past echter niet binnen de huidige opdracht.
	3. (gegeven de beperking tot de toezichthouder) we verwachten vooral professionaliteit in brede zin. Het is sterk de vraag of algemene codes en dergelijke erg effectief zijn. Het gaat om cultuurprocessen binnen de organisatie. Om een enkel voorbeeld te noemen: het heeft niet zoveel zin om hen	3. Bij de code gaat het ons er vooral om: met welke boodschap wordt een toezichthouder door de overheid op pad gestuurd en wanneer vinden we dat het toezicht de kwaliteitstoets kan doorstaan. De verschillen zijn nu enorm groot en vaak erg persoonlijk. Wij zien dan ook geen uitgebreide boekwerken voor ons maar een

Wie	Commentaar	Verwerking
	(alleen) 'best practices' aan te bieden; wij zouden eigenlijk willen dat iedere toezichthouder actief op zoek ging naar voor hem relevante 'best practices'.	geschrift waarin de professionele uitgangspunten staan geformuleerd. We hebben dat in ons stuk bij de codes verduidelijkt.
	4. Als in het essay gekozen blijft worden voor een integrale benadering (wat ook zijn voordelen heeft), dan zou er extra aandacht gegeven moeten worden aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren. Misschien is het verstandig om die actoren dan in verschillende 'ketens' te ordenen, omdat daardoor de verbanden zichtbaar worden.	4. Zie onze reactie hiervoor.
Marc de Rooy (PBLQ)	Het consultatiedocument "Actoren en factoren: over regeldruk en het samenspel van beleid en toezicht" bepleit een brede benadering. Dat is gelukt: zowel beleidmakers, toezichthouders als burgers en bedrijven zelf zijn in scope. Wat ik mis is aandacht voor de informatievoorziening in de keten en tussen samenwerkende inspecties. Duizend bloemen bloeien op dit gebied. Denk bijvoorbeeld aan inspectieview en inspectieruimtes. In de aanbevelingen wordt gesproken over meer transparantie van de kwaliteit, goede voorbereiding van inspecties uit de Code, samenwerking tussen inspecties, HUF-toets (+ naleefbaarheid), formule-aanpak. Allen voorbeelden die nadrukkelijk oog voor informatievoorziening vergen. De dataverzameling uit de (registraties en interne systemen in de) keten, registratie en bewerking van data intern bij inspecties en publicatie van data op het Intern en naar ketenpartners. Vanuit het perspectief: kansen. Wat we zoeken zijn slimme manieren (c.q. manieren die leiden tot minder AL maar ook minder uitvoeringskosten) om gegevens te verkrijgen om toezicht en handhaving uit te voeren en eigen verantwoordelijkheid te stimuleren.	We onderschrijven de suggestie en hebben inspectieview, inspectieruimte en ondernemingsdossier in het onderdeel over gegevensuitwisseling als kansrijk benoemd, zonder verder uit te werken.

Wie	Commentaar	Verwerking
	Privacy en concurrentiegevoeligheid van informatie is daarbij van belang maar hoeft ons er niet van te weerhouden. Waarom inderdaad niet de gegevens uit interne kwaliteitssystemen van zorginstellingen, scholen, bedrijven direct gebruiken. Vanuit het perspectief bedreigingen Wat we zoeken zijn manieren om de data te managen en dan vooral de kwaliteit daarvan. Risico gestuurd toezicht met zo min mogelijk AL maakt dat toezichthouders en handhavers in hogere mate varen op beschikbare data. Zijn inspectiedossiers compleet: uit (basis)registraties, meldingen/signalen/klachten-systemen, van directe collega's of andere inspecties, van interne kwaliteitssystemen. Zijn de gegevens juist en actueel? Er wordt in de analyse een verbinding gemaakt tussen beleidsmakers en toezichthouders en tussen beleid en uitvoering daarvan. Ik pleit voor een driehoek door informatiemanagers, data analisten, architecten en ICT-ers ook te betrekken.	
Minder Mulder (Consultant, voormalig NZa)	AF (zo noem ik voor het gemak het document) geeft een mooie beschrijving van de rol van toezichthouders bij de uitvoering van regelgeving. Het stuk maakt duidelijk dat toezichthouders een eigen rol kunnen nemen – en zouden moeten nemen – om de regeldruk en de “naleefbaarheid” voor onder toezicht gestelde bedrijven te beperken. Het stuk lijkt me een mooie stap in de beantwoording van het VNO-NCW manifest “Aan Tafel” van eind 2014 (http://www.toezichtmatrix.nl/), dat een kritische beschrijving geeft van de lasten die – volgens deze organisatie - de toezichthouders veroorzaken. Het lijkt mij een goede zaak dat toezichthouders ruime mogelijkheden hebben om te zorgen dat zo effectief mogelijk en met zo min mogelijk lasten	Wij beschouwen deze reactie als een ondersteuning van de door ons gemaakte keuzes. Wij ondersteunen graag de oproep aan toezichthouders (en bedrijven) en hebben her en der gebruik gemaakt van de reactie van dhr Mulder om ons stuk nog verder te verduidelijken.

Wie	Commentaar	Verwerking
	wettelijke doelen worden gerealiseerd. Dat betekent in de eerste plaats dat toezichthouders geen starre uitvoerders zijn met het motto “regel is regel”, maar vanuit het doel van wet- en regelgeving hun werk inrichten. Dit leidt meteen tot een dilemma, omdat toezichthouders dus beleidsgevoelige en zelfdenkende organisaties moeten zijn. Zoals AF al signaleert, zijn er in wetgeving vaak veel open normen. En er zijn veel soorten bedrijven. De één wil veel eigen ruimte om aan een wettelijk doel te beantwoorden, de ander wil vooral duidelijkheid en zekerheid. Naar mijn mening en dat spreekt ook uit AF, ligt er niet zozeer in de wetgeving, maar vooral bij de toezichthouders een sleutelrol om te zorgen voor een gedifferentieerde behandeling. Bedrijven die het willen, kunnen en zich ook bewijzen, kun je veel ruimte geven. Anderen kiezen of krijgen onvrijwillig een regime met detailinstructies. Dit model werkt alleen als de politiek, en de beleidsministeries het aan toezichthouders toevertrouwen om deze rol te spelen. De anti-zbo sentimenten en de dogmatiek over functiescheiding tussen regulering en toezicht geven reden tot scepsis. Ook de organisaties vanuit het bedrijfsleven hebben naar mijn mening belang bij zelfdenkende en proactieve toezichthouders. Ik vind het niet erg logisch dat het manifest van VNO-NCW nogal tekeer gaat tegen missie gedreven toezicht. Dit heb je nodig als je beleids- en uitvoeringsgevoelig toezicht wilt dat focust op doelen en niet op regels. Een ander dilemma dat hier op de loer ligt is het “level playing field” (LPF). Het georganiseerde bedrijfsleven legt vaak een harde claim op dit principe. Een pleidooi voor maatwerk, voor een gedifferentieerde aanpak, kan er gemakkelijk toe leiden dat de kappen niet helemaal gelijk zijn. De monniken zijn dat vaak ook niet. Grote bedrijven	

Wie	Commentaar	Verwerking
	zijn niet gelijk aan kleine bedrijven, bedrijven die te vertrouwen zijn, zijn anders dan bedrijven die een stok achter de deur nodig hebben. Het LPF is een gemakzuchtige showstopper voor wie weinig opheeft met effectgericht toezicht of met veranderingen. AF wijst er terecht op dat de claim op minder lasten ook wat betekent aan acties door bedrijven zelf. Naarmate er meer eigen verantwoordelijkheid wordt genomen kan de overheid terugtreden. Het lijkt me dat de toezichthouders ook zelf initiatieven kunnen nemen en zich niet afhankelijk maken van beleidsacties bij de ministeries. Ruimte creëer je ook door ruimte te nemen. Ik ben geneigd om zo het AF verhaal te lezen: veel acties kunnen inspecties en zbo's zelf starten. Dat heeft misschien wel de voorkeur boven het afwachten of een (coördinerend) ministerie ermee aan de slag gaat. Wat belet de inspecties om zelf een regulators code te maken? Het grote voordeel daarvan is dat het geen opgelegde regulering van boven is, en dat het levende normen worden. Laten we hier lessen trekken uit de ervaringen met regels van overheid aan bedrijven en burgers.	
Guus Mels (LTO Glaskracht)	In de basis vind ik het een goed essay. 1. Onderaan pag. 8 noem je een “klantvriendelijkheidsonderzoek” waarmee inspecties nu en dan monitoren hoe ze hun werk doen. Voor intern gebruik kan dat zinvol zijn. Je kan er een neutrale feedbackmogelijkheid van maken. Een goed alternatief (of aanvullende suggestie) is mijns inziens een “klanttevredenheidsonderzoek”, uit te voeren door de opdrachtgever. Steeds meer diensten en inspecties staan op afstand van de beleidsmaker en de opdrachtgever (b.v. gemeente versus omgevingsdienst). Het informeren van de opdrachtgever door de inspectie o.b.v. een eigen	Dank! 1. We vinden dat een dergelijk onderzoek door een partij gedaan moet worden die door de feedbackgevers niet gezien worden als mogelijk bedreigend. Daarom bepleiten we om het niet door de toezichthouders zelf te laten doen en ook hebben we twijfels bij het ministerie van EZ (omdat die “eigenaar” van de NVWA, AT, SodM en ACM is en daarom gezien kan worden als “belanghebbende”). Wij pleiten dus voor een onafhankelijke partij die de gegevens verzamelt en die ook anonimiteit garandeert.

Wie	Commentaar	Verwerking
	klantvriendelijkheidsonderzoek is erg eenzijdig. Een goede toegevoegde waarde kan een klanttevredenheidsonderzoek zijn door de opdrachtgever. Daartoe zou een inspectie halfjaarlijks de adressen kunnen aanleveren van de geïnspecteerde bedrijven, waarna de opdrachtgever bij een steekproef het klanttevredenheidsonderzoek kan uitvoeren. De steekproef moet dan wel groot genoeg zijn om ongewenste invloed van “gekleurde” opmerkingen te voorkomen, maar als b.v. 90% van een steekproef aangeeft ontevreden te zijn, dan is dat een bruikbaar signaal.	
	2. Zowel bij de jouw neutrale feedbackmogelijkheid als bij een klanttevredenheidsonderzoek door de opdrachtgever moet overigens de terugkoppeling naar de gever van de feedback ook geregeld worden. Dat is bovenaan pag. 9 wel enigszins omschreven, maar zou er wat mij betreft nadrukkelijker in terug mogen komen.	2. We vragen ons af of er bedoeld wordt dat er over elke individuele evaluatie terugkoppeling moet volgen. Dat lijkt ons niet echt wenselijk. Brede resultaten moeten wel teruggekoppeld worden en zeker naar degeenen die daaraan hebben bijgedragen. Maar dat lijkt ons vooral ook een kwestie van uitwerking van het principe.
	3. Bovenaan pag. 10: de verwachte professionalisering bestaat vooralsnog (eigen praktijkervaring, niet representatief) uit meer bureaucratie en grotere afstandelijkheid.	3. Indien dit slaat op de code voor individuele toezichthouders dan begrijpen we deze opmerking niet. Wij denken dat dat <u>juist niet</u> het geval zal zijn. We hebben geen dik boekwerk op het oog!
	4. Onderaan pag. 12: ook gemeente Westland werkte met een dergelijk meldingssysteem, maar de omgevingsdienst Haaglanden heeft besloten dat niet over te nemen.	4. We weten niet precies op welk systeem hier wordt bedoeld. Maar als het gaat om Inspectievew heeft Haaglanden de intentieverklaring om te gaan aansluiten ondertekend.
	5. Pag. 13/14: Perspectief. Ik mis de toegevoegde waarde die de geïnspecteerden kunnen zijn. Zoals hiervoor aangegeven kunnen ze feedback geven, maar ook bij het toetsen van een handhavingsstrategie, de opdrachtverlening naar inspecties e.d. kunnen ze praktische	5. Daar zijn wij het mee eens. In de Regulator’s Code zoals gehanteerd in het VK komt de rol van de geïnspecteerden uitdrukkelijk aan de orde in de verschillende stappen. Wij bevelen aan om dat aspect in de Nederlandse situatie over te nemen.

Wie	Commentaar	Verwerking
	informatie aanleveren die uiteindelijk het naleefgedrag kunnen bevorderen zonder dat elk van de betrokken partijen (beleidsmaker, bevoegd gezag, handhaver en ge-inspecteerde) haar eigen verantwoordelijkheid en identiteit in het geding zijn.	
Frederique Six (VU)	Frederique Six heeft zowel via LinkedIn als daarbuiten opmerkingen gemaakt.	
	1. A code is nothing, coding is everything. Een top-down benadering gaat niet werken. Wil je dat de waarden uit de code echt geïnternaliseerd worden en niet alleen maar ritualistisch worden gehanteerd, dan MOET het een bottom-up proces zijn; dat lang gaat duren.	1. Ook in onze ogen is het proces belangrijk, liefst bottom-up. Wij denken daarbij wel dat er geen proces zal zijn als er geen perspectief is met een eindproduct. En waar het bottom-up niet lukt, zal er toch top-down sturing nodig zijn. In onze ogen kan juist het beleid versterkt worden, zowel van de toezichthouders zelf als van degenen die voor het stelsel verantwoordelijk zijn. We moeten voorkomen dat we op elkaar wachten. Het belang van het proces mag er niet toe leiden dat we niet werken aan een product (en daarmee niet eens beginnen aan het proces).
	2. Nu staat er bij punt 3 in de samenvatting: om het toezicht te uniformeren en professionaliseren. Dat is eigenlijk een tegenstelling. Profesionalisme houdt in dat de professional de discretionaire ruimte krijgt om maatwerk te leveren en niet via een strak afvinklijstje te werk gaat. Terwijl uniformeren suggereert dat het juist wel dat afvinklijstje wordt. En maatwerk moet wel zijn vanuit dezelfde normen en waarden. want het moet wel zo zijn dat gelijkwaardigheid (equity) gehanteerd wordt: gelijke gevallen gelijk behandelen. En er moet brede overeenstemming zijn welke aspecten meegenomen worden om de gelijkwaardigheid te beoordelen. Aangezien dat veel aspecten zijn, is er dus bijna nooit sprake van gelijkheid. Daar laat het ringonderzoek van de RUDs zien dat	2. We zijn het ermee eens dat maatwerk nodig is en dat dat maatwerk dient te worden geleverd vanuit dezelfde normen en waarden. Dan zijn uniformeren en professionaliseren in onze ogen niet tegengesteld. Zeker, professionalisatie vergt ook maatwerk, maar juist ook enig uniformeren. Anders ligt willekeur op de loer.

Wie	Commentaar	Verwerking
	er nog veel werk te verzetten is....	
	3. Code voor toezichthouders: Dit worden mooie woorden maar de praktijk is een stuk weerbarstiger	3. Wij geloven dat het inderdaad een weerbarstige materie is. Maar we kunnen makkelijk codificeren wat eigenlijk verwacht wordt van de inspecteur en wat goed toezicht is. Dat kan op 1 A4tje. Het is dat aan de organisaties om dat in de cultuur in te laten dalen
	4. Waarom moeten alle toezichthouders dezelfde code hebben? Gelijkheid versus maatwerk. Wel verantwoord worden welke keuze gemaakt wordt.	4. Uiteraard zijn er verschillen, maar laten we het perspectief van bedrijven eens kiezen; mag je van de overheid niet één visie verwachten? Nu is het beeld versplinterd en kan het bovendien door elke inspectie any time worden veranderd. Voorkeuren van IG's of ministers of de Tweede Kamer dicteren nu de koersen. Maatwerk per toezichthouder is in de uitwerking zeer wel denkbaar, maar dan moet ook duidelijk zijn waarom.
	5. Over het jaarlijks overzicht van overbodige of aan te passen regels: een goed idee. Maar is het systematisch organiseren en het geven van een jaarlijks overzicht inzake overbodige of aan te passen regels geen administratieve last voor de toezichthouders?	5. Ja. Maar daar staat vermindering van lasten voor het bedrijfsleven tegenover. Het gaat ons erom dat toezichthouders een brede verantwoordelijkheid voelen. Dat jaarlijkse overzicht moet vooral een stimulans zijn om die verantwoordelijkheid te nemen en moet uiteraard zo lastenluw mogelijk georganiseerd worden.
	6. Het meten van toezichtlasten is administratieve last? En kunnen handhavers dat ook? Dan pas is er evenwicht. Het dient te gebeuren door een aparte instantie. EZ en VNO zijn niet neutraal. Een universiteit zou dat kunnen doen.	6. Deze last is voor bedrijven vrijwillig en kan beperkt zijn als het een vrijwillige en korte enquête is. Alleen al de mogelijkheid om te evalueren zal gewaardeerd worden door de bedrijven en een lichte vorm van druk op de toezichthouders uitoefenen. Ons ontgaat de meerwaarde van een enquête van elk bezoek onder toezichthouders.
	7. Waarom geen fraudegevoeligheid meer in de toets? Wordt helemaal niets over gezegd, maar het is wel belangrijk.	7. Wat ons betreft blijft fraudegevoeligheid een aandachtspunt. voor de toets van zowel uitvoerings- als nalevingsmogelijkheden en -lasten.
	8. Inzake de vraag of overheidstoezicht nodig is: Kijken andere "toezichthouders wel naar	8. Dat zal bij de uitwerking van deze suggestie aan de orde komen.

Wie	Commentaar	Verwerking
	regelnaleving? En zo ja, op welk moment? En moet dit algemeen rijksbeleid zijn of is er sprake van maatwerk per toezichthouder/domein?	
	9. Het is een illusie om de ambiguïteit tussen verantwoordelijkheid van burgers en overheid te kunnen oplossen. Goede regels lossen dat probleem op. En laten we eerst “de staat van...” op poten zetten omdat inzicht in naleving en veiligheid veel inspanning kost om te meten.	9. Mee eens en zo bedoelen wij het in het stuk ook.
	10. Ten aanzien van Inspectieview: laat met voorlopers eerst de successen zien.	10. Goed idee. Het aantal aansluitingen stijgt nu snel. Nog dit jaar (2015) zijn naar verwachting de meeste RUD's aangesloten.
	11. Ten aanzien van open normen: zie het rapport van de Commissie Peijs.	Dank voor suggestie. Rapport cie-Peijs: Regeldruk op maat, Een aanpak voor verlichting van de regeldruk bij betrouwbare nalevers.
Han de Haas (handhavings-regiseur provincie Noord-Brabant, IMPEL en promovendus inzake toezicht)	Ik ben erg te spreken over het essay Actoren en factoren van Van Dijk en Velders, 2014. Het inspireert me en motiveert om een aantal opmerkingen te maken die hopelijk gedeeld worden en het essay verder kunnen verdiepen.	
	1. Ik begin met de nadrukkelijke aanbeveling om het instrument Ondernemersdossier in het essay Actoren en factoren te betrekken en –wat mij betreft– een prominente plaats te geven. Onderstaand geef ik hiervoor de motivatie. Ik denk nl dat Ondernemingsdossier een fantastisch instrument is om tot lastenverlichting te komen. Ik zal bij de noties die betrekking hebben op H.4 Complex van factoren nog een expliciete verwijzingen maken naar Ondernemingsdossier (en ook bij de bijlagen 6-7 en 8) maar ik begin met het beschrijven van de kansen die ik zie bij het gebruik van het	1. Wel opgenomen maar niet verder uitgewerkt.

Wie	Commentaar	Verwerking
	gebruik van Ondernemingsdossier in het toezicht	
	2. 4. Complex van factoren a., b., en c.: Eens met de analyses, maar toch een aanvulling. Graag verwijs ik naar de onderzoeken van Tom Tyler naar Procedural fairness (mn. publicatie Why people obey the law, 2006). Hoe staat de ondertoezichtstaande ten opzichte van de norm. Door je als toezichthouder en beleidsmaker te verdiepen in de vraag hoe het bedrijf of de sector ten opzicht van de regelgeving staat en de toezichthoudende organisatie wordt belangrijke informatie verzameld voor de te ontwikkelen toezichtstrategie. Indien gewenst wil ik hier nog wel een “boom over opzetten”. Aanvulling van het essay met een passage over Procedural fairness beveel ik van harte aan.	2. Dank voor suggestie. Naar onze mening is de houding/mening van de geïnspecteerde op zich relevant, maar dat kan van bedrijf tot bedrijf verschillen. We gaan er van uit dat dat in principe voldoende geborgd is in het proces van het maken van toezichtarrangementen (zie de Tafel van 11). Het is inmiddels vrijwel gemeengoed dat bij het opstellen van een toezichtarrangement dit aspect betrokken wordt. En wij bevelen ook de continue lastenmeting alsmede de Regulators Code aan alsmede de mogelijkheid om jaarlijks feedback te geven over af te schaffen regels.
	3. d. Is overheidstoezicht nodig? Eens met het essay. De aanvulling die ik ter informatie maak is dat in 2015 een IMPEL project start onder de titel: Working together, public and private supervisor assessing EMS / CMS. De leiding van dit internationale project ligt bij de Provincie Noord-Brabant (Han de Haas – Paul Meerman). Dit is het vervolg op het IMPEL-project waarin een Handreiking is ontwikkeld voor bedrijven die een nalevings-milieumanagementsysteem (EMS/CMS) hebben. Binnen dit project is onderkend dat er nog geen afstemming is tussen auditor voor certificatie van het CMS/EMS en de toezichthouder van de overheid. In het IMPEL project is vastgesteld dat er veel	3. Terecht dat De Haas deze good practice noemt. Wellicht goed bruikbaar in de uitwerking van dit aspect.

Wie	Commentaar	Verwerking
	kansen zijn om tussen deze verschillende vormen van beoordeling de onderneming samen te werken. Het IMPEL project Working together start voorjaar 2015. NB: De genoemde Handreiking wordt binnenkort gepubliceerd. Wie daar meer over wil weten kan zich wenden tot Paul Meerman en, of Han de Haas.	
	4. e. (doel van toezicht) Eens met het essay. De door ontwikkeling van outcome criteria voor toezicht en handhaving blijft een uitdaging.	4. Ok
	5. f. g. k. en l. Eens met het essay. Als aanvulling geef ik in overweging om het vak toezicht verder te professionaliseren door het instellen van accreditatiesysteem en permanente educatie (bijvoorbeeld vergelijkbaar met de structuur van de gezondheidszorg). En bij de permanente educatie ook het trainen van gedragsvaardigheden als elementen van instrumentenkoffer van de toezichthouder te betrekken. Het trainen van de toezichthouder in het achterhalen waarom regels niet worden nageleefd is van belang. Hoe ervaart de onderneming de Procedural fairness. Of is er sprake van opzet? Is de onderneming onwetend? Check de stappen van Spontane naleving van de T-11!	5. Zeker in overweging te nemen bij de uitwerking van deze suggesties. Verwerkt.
	6. Bij de permanente educatie stel ik voor dat ook aandacht besteed word aan hoe je als toezichthouder omgaat met open normen (en het helpt als er beleid is hoe je hiermee moet omgaan). En natuurlijk gaat ook om het onderhouden	6. De opmerking over de omgang met open normen valt wat ons betreft onder de Regulators Code.

Wie	Commentaar	Verwerking
	van de juridische en technische vakkennis.	
	7. h. en j. Eens met het essay. Met als aanvulling dat ik bij deze Factoren graag de inzet van Ondernemingsdossier voordraag. En wat betreft de afstemming tussen toezichthouders doe ik de oproep om rond de invoering van de Landelijke handhavingstrategie (LHS) tot een uniforme wijze van monitoring te komen. De LHS kent twee hoofd beoordelingen, a) de ernst van de overtreding en b) het gedrag van de overtreder. Als de resultaten van inspectie-organisaties over ondernemingen op deze factoren kan worden gedeeld helpt dit enorm op verschillende schaalniveaus analyses te maken. Op micro-niveau kunnen binnen Inspectieview resultaten van de individuele onderneming tussen toezichtorganisaties worden gedeeld. Op macro-niveau kunnen analyses op branche niveau worden gemaakt. Maar dan moet wel het zelfde afwegingskader worden gebruikt. Ik doe een pleidooi om tot landsbrede implementatie van de LHS te komen. In Noord-Brabant is dit in 2015 speerpunt met de partners in het omgevingsrecht. Samen met de Brabantse omgevingsdiensten gaan we de ondersteuning leveren om dit in 2015 geëffectueerd te krijgen. Wie hier meer over wil weten kan zich tot Han de Haas richten, projectleider implementatie LHS in het Brabantse.	7. Zie onze opmerking onder 1.
	Zoals bovenstaand aangegeven doe ik het voorstel om het essay nog wat	

Wie	Commentaar	Verwerking
	verder te verdiepen. Verder vind ik de voorbeelden uit de bijlagen inspirerend. Hierover maak ik ook nog enkele opmerkingen:	
	1. Bijlage 1 en 2 Goed idee om codes voor de toezichthouder en de toezichthoudende organisaties te komen. Ik stel voor om dit te koppelen aan de permanente educatie en accreditatie.	1. Zie onze reactie op 1.
	2. Bijlage 3, 4 en 5; Interessante invalshoek. In 2016 gaan we in Brabant nieuw VTH-beleid ontwikkelen. Ik ben er voor om dan een pilot met feedback vanuit de ondernemingen op te zetten. Ik zal het als idee opperen richting het bestuur.	2. Mogelijk geschikt om pilots op te zetten?
	3. Bijlage 6, 7 en 8; Ik denk dat het Ondernemingsdossier alles kan bieden wat in de voorbeelden wordt benoemd. Of sterker; ik denk dat het model van Ondernemingsdossier met integratie van Inspectieview nog sterker is dan de gepresenteerde voorbeelden. Ondernemingsdossier is wat mij betreft een voorbeeld voor andere lidstaten en toezicht- autoriteiten (vandaar het artikel Company Dossier).	3. Zie reactie onder 1.
	Als afronding merk ik nogmaals op dat het essay Actoren en factoren mij op een prettige manier heeft “geraakt”. De oproep van Rob Velders om mee te denken om het essay te verdiepen heeft mij gemotiveerd om enkele noties te maken. En van die noties hoop ik dat jij - lezer- weer wordt geraakt, en dat dan weer tot verdere verdieping leidt. Een verdieping die het vak toezicht professionaliseert. Tot slot meld ik dat ik graag tot verdere toelichting van het beschrevene bereid ben.	Dank!
Inspectieraad	1. De onderwerpen die de auteurs aandragen hebben grote raakvlakken met de agendapunten van de samenwerkende rijksinspecties voor de komende	1. Het is goed dat de samenwerkende rijksinspecties hier een belangrijke rol voor zichzelf zien, maar het is ons nog niet geheel duidelijk wat de ambities van de inspecties zijn en of die ook

Wie	Commentaar	Verwerking
	jaren n.a.v. de Kabinetsreactie op het WRR-rapport 'Toezien op publieke belangen', n.l.: een duidelijk rol van toezicht en dito rolverdeling tussen beleid en toezicht; het ontwikkelen van de uitgangspunten voor 'goed toezicht'; versterken van de transparantie ook naar burgers en werkvelden; versterken van de reflectieve functie; ontwikkelen van 'governance based' maatwerkarrangementen in sectoren; professionaliseren van de organisaties en medewerkers. Punten waaraan de rijksinspecties zowel in eigen trajecten werken (individuele verbetertrajecten; gezamenlijke dialoog met beleid, werkveld en andere toezichthouders; concept Werkplan IR 2015-2017), als in de trajecten waarbij zij betrokken zijn (SGO-traject n.a.v. Hervormingsagenda Rijksdienst; Toezichttafels VNO-NCW; Ondernemingsdossier; Maatwerkaanpakken; Platform Toezichtlasten Bedrijven).	werkelijk de "regulatory delivery" gaat opleveren die wij hier bedoelen. Wij bepleiten dan ook meer openheid over het proces, over de te adresseren en over de ambities.
	2. Het verdient grote voorkeur om de zaken die Van Dijk en Velders aandragen ook in die lopende trajecten op te pakken en niet weer allerlei nieuwe projecten op te starten. Dat zou trajecten kunnen verstoren, maar ook veel extra capaciteit vergen van beleid, toezicht en werkvelden.	2. Zie reactie onder 1.
	3. Bij de concrete voorstellen hebben wij in een aantal gevallen wel onze vraagtekens. Hier wreekt zich de eenzijdige beperking tot toezichtlastvermindering: m.n. bij de uitwerking van de code voor toezichthouders en de aanbevelingen om de reflectieve functie te versterken. De rijksinspecties hebben vanuit het – door politiek en beleid geformuleerde - publieke belang een bredere focus: Het borgen van	3. Ook voor ons staat de beperking van toezichtlasten niet op zichzelf, ook wij zien een bredere "focus". Dit essay gaat over mogelijkheden om de regeldruk te verminderen, maar daarmee is niet gezegd dat dit het enige oogmerk van toezichthouders is. Onze stelling is dat toezichthouders hier een verantwoordelijkheid hebben. Onze suggesties zijn inderdaad een code voor toezichthouders op te stellen. Ook ondersteunen wij de oproep van

Wie	Commentaar	Verwerking
	het publiek belang door effectief en efficiënt toezicht. Het beperken van toezichtlasten is voor ons een onderdeel of een logisch gevolg van goed en effectief toezicht.	de WRR om de reflectieve functie te versterken. Wij zien vooralsnog niet hoe deze voorstellen blij zouden geven van een "eenzijdige beperking".

De Code voor inspecteurs

Wie	Commentaar	verwerking
Peter Noordhoek (consultant)	Wel komen ze met allerlei voorstellen voor nieuwe initiatieven, inclusief een 'toezichtcode'. Niet alleen laten ze daarmee weer zien hoe deregulering in de praktijk steeds weer tot reregulering leidt, ook gebruiken ze een code, een voorbeeld van wat technisch 'schaduwregelgeving' wordt genoemd, om het licht van al bestaande regelgeving nog een beetje te laten schijnen. Of dat werkt? Mwah. We hebben al Aanwijzingen voor de Regelgeving waar de principes eigenlijk al in staan. Zelf verwijzen ze naar het Integraal Afwegingskader (IAK) waar het in meegenomen zou kunnen worden, voor zover nog nodig en het komt bovenop een grote stapel codes waarvan steeds de klacht wordt gehoord 'dat ze te weinig worden toegepast.' Hoe zou dat nu komen? Ook hier gaat het uiteindelijk niet om nieuwe codes, maar om een groter bewustzijn van het effect van regeldruk op het gedrag van de onder toezichtgestelden en daar goed op reageren. Aanspreken als je weet dat je zelf ook wordt aangesproken. http://www.northedge.nl/blog/governance-en-gedrag-aanspreken/	Wij begrijpen de zorg om meer regulering. Wij hebben dan ook geen dikke codes voor ogen, maar zouden het goed vinden als de uitgangspunten op papier komen. Voor de inspecteur denken we aan een A4-tje, voor toezichthoudende organisaties slechts enkele pagina's. De angst voor het product (codes), mag geen excuus zijn om af te zien van het proces (coding).
Henk Vorsteveld (eigenaar BK Bouw en milieuadvies)	In de Algemene wet bestuursrecht zijn de algemene regels van behoorlijk bestuur die uit jurisprudentie zijn ontstaan vertaald in concrete regels. Dat is in feite al de code waaraan toezichthouders en het bevoegd gezag zich moeten conformeren. Een code is dus eigenlijk helemaal niet nodig, maar tegelijkertijd wel weer erg zinvol om te benadrukken dat dit geen vrijblijvende regels zijn. Mijn voorstel zou zijn om	Wij beschouwen dit als een ondersteuning van onze insteek. Deze kan in de uitwerking meegenomen worden.

Wie	Commentaar	verwerking
	deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur eens te vertalen naar concrete eisen die we aan een toezichthouder stellen. Ik vind het namelijk wel merkwaardig dat we in het kader van de kwaliteitscriteria wel eisen dat hij/zij een HBO diploma heeft maar dat we nogal makkelijk voorbijgaan aan het feit dat een toezichthouder zich ook moet kunnen verplaatsen in de situatie van een onder toezicht gestelde. Met name om een goede belangenafweging te kunnen maken. @Henk Veldman: Intern afstemmen is goed, maar slechts een begin. Waar het om gaat is het creëren van een zoveel mogelijk gelijk speelveld. Daar kan een code wel een bijdrage in leveren. Alhoewel ik geen fan van strafrecht ben denk ik dat de bestuursrechtelijke wereld wel een voorbeeld kan nemen aan het strafrecht. In deze tak van sport zijn landelijke afspraken al tientallen jaren gemeengoed. Dat heeft geleid tot een landelijk beleid wat wellicht op detailniveau afwijkt. In bestuursrechtelijk optreden zijn de verschillen vaak verbijsterend groot.	
Henk Veldmans (Bouwkundige)	Ik vind dat elke organisatie zich bezig hoort te houden met verbeteringen, daar is geen code voor nodig. Uiteraard zie ik verschillen tussen toezichthouders. Elk persoon is al verschillend. Hier intern overleggen we en stemmen we dit af. Medium als LinkedIn kan ook in afstemming helpen.	Wij onderschrijven het principe dat elke organisatie zich bezig hoort te houden met verbeteringen. Daarmee hoeft een code niet nutteloos te zijn. In de praktijk zien we dat iedere toezichthouder en toezichthoudende organisatie zijn eigen (soms gebrekkige) koers vaart.
Henk van Hoevelaken	Mij lijkt het nut van een extra document in de vorm van een code erg twijfelachtig. De hele discussie gaat over 'toezicht'. Of bedoelen we handhaving. Dat betekent toezicht, opsporing, voorlichting en educatie. Toezicht en opsporing behelst vele tientallen bijzondere wetten. Sommige vormen van toezicht kennen ook Beleidsregels. Denk aan de Arboregelgeving. De nadruk behoort denk ik te liggen op het schrappen van overbodige regels. En verder dient een toezichthoudende organisatie te doen	Wij begrijpen de twijfel, maar denken ook dat een korte code veel duidelijkheid zal verschaffen. Nu ligt het overal en nergens en lijkt het meer op persoonlijke “cherry-picking”.

Wie	Commentaar	verwerking
	waarvoor hij is opgericht. Maar het veld is zo breed, dat je daar heel moeilijk concreet aanbevelingen of meningen over kunt geven. Eén ding mag je ook niet vergeten: het onvoldoende houden van toezicht leidt ook tot ongelukken. De historie kent daar meer dan voldoende voorbeelden van.	

Code voor toezichthoudende organisaties

Wie	Commentaar	verwerking
Tony Smeets (medewerker RUD Noord- Limburg)	de verschillende interpretaties van toezicht moeten blijven bestaan omdat de te controleren bedrijven allemaal verschillend zijn en ook vragen om een gevarieerde aanpak. Het doel van toezicht is het naleefgedrag van de regels te bevorderen en de overlast naar de omgeving te voorkomen. Bij de een bereik je dat door te straffen en bij de ander door juist uitvoerig te adviseren. Ook bereik je een beter naleefgedrag als de regels beter begrepen worden door de toezichthouder en daardoor ook beter uitgelegd kunnen worden naar de ondernemer. Aanvullend op deze code zou er ook nog een code moeten komen voor de rest van de overheidsorganisaties (inkoop), zodat de verstrekte opdrachten door de overheid niet bij bedrijven terecht komen waar reeds handhavingsacties lopen.	Ook wij willen graag ruimte houden voor verschillen waar nodig, maar zouden graag streven naar uniformiteit waar mogelijk (en in het belang van toezicht en onder toezicht gestelden).
Frédérique Six (hoogleraar VU)	"A code is nothing, coding is everything". Het gaat om het proces waar je in gezamenlijkheid bespreekt welke waarden je in je werk nastreeft, waarom en hoe. Dat leg je vervolgens vast in een code. Een code is dus het eindpunt van een proces en komt vanuit de organisatie zelf; en tegelijkertijd is het ook een voortdurend proces van samenspraak en dialoog over de waarden en wijze van werken als toezichthouder. Wat jullie voorstellen is top-down en gaat niet werken, want het ministerie gaat	Het proces is zeker belangrijk. Het proces kan wel geholpen zijn met het perspectief van een product; zomaar een "brede maatschappelijke discussie" leidt tot niets. Iemand dient de pen ter hand te nemen en een en ander te codificeren. Het gaat uiteraard om de professionaliteit en om de boodschap die de toezichthouders meekrijgen om meer duidelijkheid te verschaffen over gemaakte keuzes. Nu gebeurt dat nauwelijks en hebben bedrijven er geen invloed op. Dat is niet goed.

Wie	Commentaar	verwerking
	een code vaststellen die inspecties en andere toezichthouders vervolgens moeten implementeren. Kijk ook naar opdracht die Cie Halsema kreeg - maak code voor semipublieke sector- en dat gelukkig niet deed; rapport heet 'een lastig gesprek'. Zie een eerdere blog van mij over wat wetenschappelijk onderzoek naar codes heeft opgeleverd, op de website van Platform Innovatie in (intern) Toezicht: http://www.toezichtmetpit.nl/?p=696. In ons werk voor de commissie-Samson, was de reflex van het ministerie toen wij pleitten voor een gedeeld normatief kader rondom seksualiteit en seksueel misbruik van kinderen (2012), “dat kunnen wij mooi opstellen”, maar daar waren wij sterk tegen, het veld moest daar mee komen, dan wordt het pas gedragen.	
Han van den Broek (gepensioneerd, ex BZK, schrijver basisprincipes goed toezicht)	Ik ben het helemaal eens met Frederique! Een van bovenaf opgelegde code mag niet de onafhankelijke positie van de toezichthouder aantasten, en kan dus bijna niet anders zijn dan uiterst abstract. Dit omdat iedere toezichthouder zijn eigen toezichtsveld met eigen karakteristieken (ook al overlappen zij qua onder toezicht staande organisaties) heeft. Ik vraag mij af of je op rijksniveau veel verder kunt gaan dan de 6 principes van goed toezicht.	De door ons bedoelde code staat niet in de weg aan de onafhankelijkheid. Het is een set aan afspraken hoe met bepaalde aspecten om te gaan. Als toezichthouders niet zelf een code opstellen, zou het beleid hier een verantwoordelijkheid moeten voelen..

Continue lastenmeting

Wie	commentaar	verwerking
Pieter-Jan van Zanten (directeur RUD Overijssel)	Rob, je voegt een belangrijke dimensie toe aan de toekomst van toezicht en handhaving met deze benadering. Er zitten echter wel twee kanten aan. Het grootste deel van de 'onder toezicht staanden' zijn goedwillende bedrijven en burgers. Daar past deze benadering in deze tijd van meer eigen verantwoordelijkheid en een terugtrekkende overheid. Anderzijds moeten diezelfde bedrijven	Eens!

	en burgers er ook op kunnen rekenen dat minder coöperatieve partijen stevig aangepakt worden en geen misbruik gaan maken van deze nieuwe situatie. Kortom, waar nodig moet toezicht en handhaving krachtig blijven, uitgevoerd door zich gesteund wetende professionals die niet verstrikt raken in bureaucratie bij de uitvoering van hun werk. En deze partijen kunnen dus te maken krijgen met een flinke toezichtslast, maar daar vragen ze ook om! Als we dit evenwicht in het (nieuwe) systeem kunnen brengen, prima!	
Frédérique Six (hoogleraar VU)	Op zich een sympathiek idee, maar elke meting is een lastendruk, dus echt het minimum aantal vragen. Er is altijd de neiging meer te willen vragen. In jullie rapport willen jullie ook al meer vragen toevoegen aan het lijstje dat gebruikt wordt. NIET DOEN. Zit er een vraag in of de respondent een sanctie heeft gekregen? Dat zou kunnen corrigeren voor het door Pieter-Jan naar voren gebrachte punt. Vraag is ook hoe representatief de response is, doet elke relevante groep otsen mee aan de enquête? wat is überhaupt een relevante groepsindeling? Wat zijn wat dat betreft de ervaringen in Lit en Jord? jullie willen het door EZ of VNO-NCW laten uitvoeren, dat zijn geen neutrale partijen. Doet ICTU niet vaker dit soort enquêtes als neutrale partij? Veronderstelling dat deze meting begrip last boven casuïstische karakter kan trekken: is maar de vraag of dat klopt; kan ik op basis van jullie rapport niet goed inschatten. Geschatte termijn vn implementatie is ruim te kort als je het eerst goed wilt testen; zie PGBellende bij SVB bij overhaaste invoering nieuw systeem.	Wij zijn minder pessimistisch over de gevaren van een meting. We zien de risico's van lastenverzwaring, maar zien voordeel in het kunnen meten. Een vrijwillige en eenvoudige evaluatie kan geen toezichtlast zijn voor wie dat niet wil invullen, maar kan tegelijkertijd inzichten bieden die we nu niet hebben.
Meindert Brunia (consultant)	Eerdere onderzoeken leren ons dat de ervaren toezichtslast vooral te maken met soft factors als de deskundigheid en het inlevingsvermogen van de inspecteur. Ik geloof niet zo in de mogelijkheid en	Hoewel ook wij zien dat er soft factors zijn, verbinden wij daaraan niet de conclusie dat meten zinloos is. Dit blijkt ook uit de buitenlandse ervaringen. Uiteraard staat het bedrijven vrij om

	in het nut van het meetbaar maken hiervan. Wel ben ik voor het idee om structureel feedback te organiseren richting de inspectiedienst. Liefst na elke interactie, dus ook als er bijvoorbeeld informatie wordt opgevraagd. Inspectiediensten zouden verplicht moeten worden een jaarlijks verbeterplan op te stellen nav deze feedback, inclusief een opleidingsplan. Dan maken we serieus werk van kwaliteitsbeleid, wat ook ten goede komt aan de geïnspecteerden. In mijn ogen veel belangrijker dan het meten van toezichtslasten Eens met @han over veranderend gebruik van metingen. Helaas maar waar.	(rechtstreeks?) richting inspecties moeten feedback te geven. Daarbij moeten we echter beseffen dat men de toezichthouders niet tegen zich in het harnas zal willen jagen en dus zelfcensuur zal gaan toepassen.
Han van den Broek (gepensioneerd, ex BZK)	Het meeste commentaar gaat over of lastendruk enigszins objectief is te meten. Een terechte vraag, maar die is te relateren aan het te voorziene gebruik van de metingen. Als dit gebruik beperkt wordt voor verbeteracties die door toezichthouders autonoom worden bepaald, dan is er weinig bezwaar, zelfs als er vraagtekens te plaatsen zijn bij de kwaliteit van de metingen. Zodra er echter beleidsmatige of zelfs politieke consequenties worden getrokken, moeten de kwaliteitseisen aan de metingen stevig zijn. In overheidsland kan niet worden uitgesloten dat gegevens politiek worden opgepikt (denk aan CITO). Dus ik zou pleiten voor voorzichtigheid. In reactie op @frederique: er zijn wel mogelijkheden, maar die zijn vrij onorthodox. Je kunt er bijv voor zorgen dat het eigendom van de gegevens berust bij een niet-overheidsorganisatie (stichting) die statutair beperkt wordt in haar mogelijkheden gegevens te verstrekken (conform het principe van doelbinding). De Rijksbrede Benchmark (RBB) Groep werkt zo ongeveer op die manier.	Uiteraard hoort bij de uitwerking ook de vraag aan de orde te komen waarvoor de gegevens gebruikt moeten worden.

NUH-toets

Wie	commentaar	verwerking
Arjen Doosje (ILT)	Op zich een goed idee en in onze HUF-toetsen nemen we - voor zover in te schatten - al wat op over verwachtingen. Wel moeten we voorkomen dat juist de toezichthouder dit soort effecten allemaal in kaart brengt: de afwegingen moeten bij de beleidsontwikkeling worden gemaakt. Ik denk dat het zinniger is aan de voorkant van dat proces hier wat over te zeggen, anders loop je achter de feiten aan.	Wij willen zeker de rol van het beleid niet onderschatten, maar vinden de toezichthouder bij uitstek degene die hier een verantwoordelijkheid moet nemen (en niet louter kan wijzen naar het beleid). Zij voeren ook HUF-toetsen uit en zijn de oog-en-oorfunctie van de beleid en politiek. Er zijn methoden om dat via internetconsultatie soepel te kunnen doen.
Anne Mulder (?)	Een heel goed perspectief om te belichten. Het maakt het begrip van de gecontroleerde, voor de controle ook wat groter (wat ook van belang is voor het verloop van de controle). Want hoe vaak een agrariër niet aangeeft; alwéér een controle? Die ziet door de bomen soms het bos niet meer van de hoeveelheid regels die hij moet naleven en de tijd die kwijt is aan de verschillende controles op zijn bedrijf.	Wij beschouwen dit als ondersteuning van het essay.
Ronald Bloemsma (prov Noord-Brabant)	Wat te denken van een HUUF-toets: Handhaafbaar, Uitvoerbaar (= naleefbaar), Uitlegbaar (daar schort het nogal eens aan!) en Fraudebestendig. Het goed uit kunnen leggen van de nut en noodzaak van regels vergroot het draagvlak bij en naleving door de toezichtgenieter. En helpt de toezichthouder om zijn doel te bereiken	Interessante suggestie. Misschien iets voor de uitwerking of misschien ook wel voor de door ons gesuggereerde code voor toezichthouders.
Michel Wekking (politie)	Is dat niet iets wat hoort bij een vergunningverlener? Voorschriften moeten handhaafbaar zijn en ergens op slaan. Als er te veel mitsen en maren in een voorschrift staan, wordt het al lastiger om te willen naleven. Duidelijke regels zorgen ook voor naleving handhaving daarvan ook. zonder te soebatten over het nut. een handhavingstoets van voorschriften en wet-en regelgeving door degene die ze moet gaan handhaven kan goed werken. De onder toezicht gestelde streeft naar naleving van zo min mogelijk regeldruk en toezichtslast en winstgevendheid via de lobby. Die zijn vaak nog effectiever ook. Als er	Dat zou zeker kunnen.

Wie	commentaar	verwerking
	geklaagd wordt over de toezichtsdruk moet je voor de gein eens kijken hoeveel certificering zo'n bedrijf heeft en hoeveel private audits men heeft binnen gehaald.	
Han van den Broek (gepensioneerd, oud BZK)	Het is wel belangrijk de respectieve verantwoordelijkheden in het oog te houden. De beleidsmaker is verantwoordelijk voor de integrale afweging van alle belangen. De door de toezichthouder uit te brengen toets (hoe die ook moge heten) is en blijft een zeer relevante inbreng, maar moet niet pretenderen alle invalshoeken van de beleidsmaker te kunnen afdekken. M.a.w. de toezichthouder is uiteindelijk niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van alle beleidsinfo. Meindert, ik heb het gevoel dat we het niet zo oneens zijn. Jij onderstreept terecht dat de beleidsmaker uiteindelijk beslist wat hij doet met de info van de toezichthouder. Dat is mijn integrale afweging. In uitzonderlijke gevallen - d.w.z. als hij redenen heeft om te veronderstellen dat de toezichthouder de zaak niet goed kan overzien, bijv omdat het om een compleet nieuwe toezichttaak gaat - zou ik me zelfs kunnen voorstellen dat de beleidsmaker nog een soort contra-expertise laat uitvoeren. Meindert, je gaat nu in op een voorbeeld van mij. Ik ga daar even op door, maar het is niet essentieel voor mijn stellingname. Stel, de politiek vindt dat er nieuw toezicht moet komen vanwege een relevant geworden risico. Dan kan de beoogde toezichthouder hoogstens een inschatting maken van de handhaafbaarheid. Volgens jouw redenering zou ieder nieuw toezicht daarom bij voorbaat failliet zijn? Ik vind dat je niet zonder meer kunt concluderen dat de regeling niet handhaafbaar is. De politiek kan dan een aantal dingen doen, zoals: (1) weloverwogen (hoop ik) het risico nemen dat de regeling niet handhaafbaar is; (2) met een contra-	Wij zijn het eens met de nadruk op de verantwoordelijkheid van beleidsmakers. in onze ogen, ook geïnspireerd door de WRR, zijn we wel toe aan een herijking van de relatie tussen beleid en toezicht. Ook het kabinet spreekt van een "samenspel". Voor ons staat vast dat men niet kan volstaan met naar elkaar te wijzen. Ook de toezichthouder zal, gelet op zijn "reflectieve functie" zijn verantwoordelijkheid moeten nemen.

Wie	commentaar	verwerking
	expertise de onzekerheid over dat risico verkleinen; (3) afzien van dat nieuwe toezicht. Nu even weg van dit voorbeeld van nieuw beleid. De beleidsmaker kan m.i. er niet altijd zonder meer vanuit gaan dat de toezichthouder het juist ziet. Toezichthouders weten nu eenmaal niet alles. Ze hebben bijv tv-programma's nodig om te ontdekken dat lamsvlees eigenlijk kalkoen is. En de beleidsmaker is wel verantwoordelijk voor het besluitvormingsproces rond nieuw beleid, en dus voor de kwaliteit van de informatie die eraan ten grondslag ligt.	
Meindert Brunia (consultant)	Han, ik ben het niet met je eens. Ik vind naleefbaarheid een dermate belangrijk aspect van een wet of regeling dat je dat niet onder 'integrale afweging' mag ontkrachten. Natuurlijk ben ik ook een goede rolverdeling. Die zou er wat mij betreft als volgt uit zien. De beleidsmaker maakt een concept, de aangewezen toezichthouder doet een naleefbaarheidstoets, de beleidsmaker past het concept al dan niet aan, het wetsvoorstel gaat met de naleefbaarheidstoets naar de Raad van State, de Raad van State beziet (o.a.) of de naleefbaarheidstoets voldoende is verwerkt. Daarna de normale procedure. Deze gang van zaken houdt o.m. in dat de naleefbaarheidstoets openbaar is of wordt. Han. Als de toezichthouder de zaak niet goed kan overzien -de theoretische casus die je schetst- hoe kan hij dan ooit goed handhaven? Dat is de regeling toch al bij voorbaat failliet?	in onze ogen, ook geïnspireerd door de WRR, zijn we wel toe aan een herijking van de relatie tussen beleid en toezicht. Ook het kabinet spreekt van een "samenspel". Voor ons staat vast dat men niet kan volstaan met naar elkaar te wijzen. Ook de toezichthouder zal, gelet op zijn "reflectieve functie" zijn verantwoordelijkheid moeten nemen.
Mindert Mulder (NZa)	ik vind het een goed idee als de toezichthouder ook inventariseert of nieuwe regels naleefbaar zijn voor bedrijven (de ondertoezichtgestelden). Het is wel extra werk, doet een beroep op hun capaciteit, omdat het hier om ex ante werk gaat (dus voordat de nieuwe regel er is). Je zou kunnen zeggen: laat de beleidsmaker (wetgever) die toets op naleefbaarheid	Wij beschouwen dit als een ondersteuning van onze suggestie.

Wie	commentaar	verwerking
	doen, maar die staat nogal ver af van de werkvloer. Toezichthouders hebben daar uit de aard van hun rol beter zicht op. Het is verder ook in het belang van de toezichthouders zelf om zich te verplaatsen vanuit het perspectief van de bedrijven. Ik vind het dan wel van belang dat de toezichthouder zijn toets (of die nu HUF of NUF heet) openbaar maakt, dan kunnen derden daarop ook reageren en openbaarheid vergroot de druk om er wat mee te doen.	

Pleidooi voor minder regels

Wie	commentaar	Verwerking
Henk van Hoevelaken (Brink BOA Services)	Een zaak van veel discussie. Bij de eerste stelling van Rob is een ding duidelijk: als iets geregeld is, dan dient men zich daar ook aan te houden. En als het een onzinnige regel is, dan dient die zo snel mogelijk geannuleerd te worden. Toezichthouders zouden heel goed kunnen aangeven welke regels waarom veranderd of geannuleerd kunnen worden. Op dit moment speelt dat nogal in de zorg, waar hulpverleners een veel te groot deel van hun tijd kwijt zijn aan administratie om aan allerlei regels te voldoen. Nog dit weekeinde las ik een artikel over een huisarts die daar helemaal urenlang van werd. Vanzelfsprekend heb ook in niet een kant en klare oplossing voor alles. Na de nodige studies en discussies zal er hopelijk het een en ander worden aangepast.	Wij beschouwen dit als steun voor het essay
Tonny Smeets (medewerker RUD Noord-Limburg)	Bij milieuwetgeving worden de wetten/besluiten/regelingen in concept gepubliceerd zodat er nog commentaren verwerkt kunnen worden voordat deze definitief worden vastgesteld. In praktijk zijn er maar zeer weinig toezichthouders die van deze kans gebruik maken. Waarom? Kost het te veel tijd? Meestal loopt de toezichthouder tegen	Het hoeft wat ons betreft geen complete evaluatie van alle regels te zijn. Het kan ook een opsomming zijn van overbodige regels waar men in het afgelopen tegenaan is gelopen of die zijn aangereikt door de bedrijven.

Wie	commentaar	Verwerking
	de "rare" regels aan als hij/zij ze moet opzoeken voor de praktijksituatie. De vraag is dan wat hij/zij met deze bevinding doet? Terugkoppelen aan de wetgever? (bijvoorbeeld via INFOMIL) Of helemaal niets? Jaarlijks de regels toetsen heeft wel wat, maar wie vertelt de politiek dat dit zoveel tijd gaat kosten en dus ten koste gaat van daadwerkelijke controles.	
Edwin te Velde (Consultant)	"Jaarlijks de regels toetsen heeft wel wat, maar wie vertelt de politiek dat dit zoveel tijd gaat kosten en dus ten koste gaat van daadwerkelijke controles." Als je hiermee overbodige controles uitspaart lijkt het me een heel zinvolle tijdsbesteding. Een voor de hand liggend idee. Zo voor de hand liggend dat het vooral duidelijk maakt hoe groot de afstand is tussen de opstellers van de regels en de handhavers van die regels.	Wij achten de vereiste inspanning een belangrijk aandachtspunt. Toch gaat het hier in onze ogen om een wezenlijke functie van toezichthouders. De "daadwerkelijke controles" zijn belangrijk, maar daarbij kan het niet blijven.
Mindert Mulder (NZa)	Lijkt mij een mooi idee, toezichthouders hebben, als het goed is, een helder zicht op naleefbare regels, op werkbare regels, op regels die onnodige lasten veroorzaken, op regels die te detaillistisch zijn - of regels die juist niet in een open norm zouden moeten luiden. Het geven van feedback - en dat in het openbaar - geeft beleidsmakers concrete handvaten om de regels bij de tijd te houden. Er is veel dynamiek die nut, noodzaak, effectiviteit, kosten van regelgeving beïnvloedt. Denk aan innovatie, marktomstandigheden, zelfregulerend gedrag. Het hoort naar mijn mening tot het samenspel van toezichthouder en beleidsmaker dat met feedback snel tot aanpassing van regels kan worden gekomen.	Wij beschouwen dit als ondersteuning van ons essay.

Bijlage 11: Over de auteurs

Paul van Dijk

Paul is adviseur en (interim) manager in de driehoek van regulering, toezicht en communicatie. Tot 2013 was hij werkzaam als hoofd Communicatie van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Daarvoor leidde hij de afdeling Strategie & Communicatie bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa, nu ACM).

Eerder werkte hij als wetgevingsjurist en als beleidsadviseur en projectleider bij het ministerie van Economische Zaken. Hij studeerde journalistiek en rechten in Tilburg.

Website: www.paulchvandijk.nl

Rob Velders

Rob Velders (50) is na zijn studie in 1991 begonnen als milieu-inspecteur bij de toenmalige Inspectie Milieuhygiëne Overijssel en Flevoland. In 1995 is hij overgestapt naar de beleidskolom van het Directoraat-Generaal Milieubeheer. In 1999 werd hij adviseur bij Bureau Secretaris-Generaal waarna hij in 2002 de overstap maakte naar de VROM-Inspectie Noordwest, alwaar hij leiding gaf aan de afval-toezichthouders.

Eind 2004 werd hij tevens interdepartementaal programma-manager Samenwerking Rijksinspecties in het kader van het Programma Andere Overheid.

In 2007 is Rob begonnen als zelfstandig consultant en interim-manager op het gebied van toezicht en handhaving. Hij wordt ingehuurd door vrijwel alle inspecties, departementen, gemeenten en dergelijke.

LinkedIn-profiel: <https://nl.linkedin.com/in/robvelders>