

Vergaderjaar 2001–2002

**28 271**

## Handhaving door rijksinspecties

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Door inspecties genoemde knelpunten</b>	<b>41</b>
			5.1	Inleiding	41
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>	5.2	Wet- en regelgeving	41
1.1	Vooraf	9	5.3	Omgeving van de inspectie	42
1.2	Regeringsbeleid rijksinspecties in vogelvlucht	9	5.4	Bevoegdheden en sancties	44
1.3	Rijksbreed onderzoek naar acht rijksinspecties	10	5.5	Organisatie	45
1.4	Onderzoek naar Inspectie voor de Gezondheidszorg		5.6	Conclusie	45
1.5	Opbouw rapport	12			
		13	<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>47</b>
			6.1	Conclusies	47
<b>DEEL 1:</b>	<b>ONDERZOEK NAAR ACHT INSPECTIES</b>		6.2	Aanbevelingen	49
<b>2</b>	<b>Beschrijving inspecties</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>Reactie bewindspersonen en nawoord</b>	
2.1	Inleiding	16		<b>Algemene Rekenkamer</b>	<b>50</b>
2.2	Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming		7.1	Inleiding	50
2.3	Keuringsdienst van Waren	17	7.2	Algemene reacties en nawoord	50
2.4	Inspectie Volkshuisvesting	17	7.3	Reactie bewindspersonen van VWS en nawoord	
2.5	Inspectie Milieuhygiëne	20	7.4	Algemene Rekenkamer	51
2.6	Arbeidsinspectie	21		Reactie minister van VROM en nawoord	
2.7	Inspectie voor de Politie	22	7.5	Algemene Rekenkamer	52
2.8	Rijksverkeersinspectie	23		Reactie minister van SZW en nawoord	
2.9	Inspectie van het Onderwijs	23	7.6	Algemene Rekenkamer	53
2.10	Conclusie	24	7.6	Reactie minister van V&W en nawoord	
				Algemene Rekenkamer	55
			7.7	Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer	56
<b>3</b>	<b>Inrichting van de handhaving</b>	<b>25</b>			
3.1	Inleiding	25	7.8	Reactie minister van OCenW en nawoord	
3.2	Overzicht wet- en regelgeving	25		Algemene Rekenkamer	57
3.3	Handhavingsniveau	26			
3.4	Handhavingsbeleid	29	<b>DEEL 2:</b>	<b>VERVOLGONDERZOEK INSPECTIE VOOR DE GEZONDHEIDSZORG</b>	
3.5	Registratie objecten van toezicht	29			
3.6	Werkpakket	30			
3.7	Risicoanalyse	31	<b>8</b>	<b>Ontwikkelingen sinds 1999</b>	<b>62</b>
3.8	Werkplan	31	8.1	Inleiding	62
3.9	Conclusies	32	8.2	Reorganisatie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg	62
<b>4</b>	<b>Handhavingsprestaties</b>	<b>33</b>	8.3	Andere ontwikkelingen sinds 1998	63
4.1	Inleiding	33	8.4	Conclusies	64
4.2	Beleidsinformatie	33			
4.3	Prestaties afronding inspectietraject	36			
4.4	Conclusies	40			

<b>9</b>	<b>Inrichting van het toezicht</b>	<b>65</b>	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen onderzoek deel 1</b>	<b>73</b>
9.1	Inleiding	65			
9.2	Normen	65			
9.3	Inventarisatie wet- en regelgeving	65	<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen onderzoek deel 2</b>	<b>75</b>
9.4	Registratie objecten van toezicht	66			
9.5	Protocollen	66			
9.6	Bepaling handhavingsniveaus	66	<b>Bijlage 3</b>	<b>Rekenkameronderzoek met aandacht voor rijksinspecties vanaf 1990</b>	<b>76</b>
9.7	Handhavingsplannen	66			
9.8	Risicoanalyse	67			
9.9	Berekening personele capaciteit	67	<b>Bijlage 4</b>	<b>Begrippenlijst</b>	<b>77</b>
9.10	Beleidscyclus	68			
9.11	Conclusies	68	<b>Bijlage 5</b>	<b>Normen voor de inrichting van de handhaving</b>	<b>78</b>
<b>10</b>	<b>De uitoefening van het toezicht</b>	<b>70</b>	<b>Bijlage 6</b>	<b>Overzicht alle inspecties op getoetste normen</b>	<b>79</b>
10.1	Inleiding	70			
10.2	Normen	70			
10.3	Bevindingen	70			
10.4	Conclusies	71			
<b>11</b>	<b>Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>72</b>			
11.1	Reactie minister van VWS	72			
11.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	72			

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2001 twee onderzoeken uitgevoerd naar rijksinspecties: een «rijksbreed» onderzoek naar acht verschillende inspecties, en een vervolgonderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Beide onderzoeken zijn separaat van elkaar uitgevoerd, maar de resultaten ervan zijn in dit rapport gebundeld.

Deel 1 bevat de resultaten van het onderzoek naar acht inspecties en deel 2 de resultaten van het onderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

### **Deel 1: Onderzoek naar acht inspecties**

In de periode mei 2001 tot en met oktober 2001 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Keuringsdienst van Waren, de Inspectie Volkshuisvesting, de Inspectie Milieuhygiëne, de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Politie, de Rijksverkeersinspectie en de Inspectie van het Onderwijs. Deze acht inspecties hebben met elkaar gemeen dat zij onder de volledige verantwoordelijkheid van de betrokken minister toezicht houden op de uitvoering van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en (overheids)instellingen (niet zijnde rijksoverheidsinstellingen). De Algemene Rekenkamer heeft de wijze beoordeeld waarop de inspecties de handhaving hebben georganiseerd. Ook heeft zij aan de hand van de beleidsinformatie die de inspecties leveren aan de minister onder wie zij ressorteren, beoordeeld of de inspecties voldoende inzicht hebben in hun activiteiten, hun handhavingsprestaties en de effecten van hun werk, en of zij daarover op juiste wijze verantwoording afleggen aan de betrokken minister. Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld hoe de inspecties feitelijk optreden wanneer zij normafwijkingen hebben geconstateerd.

#### *Conclusies*

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat de doelgerichtheid van de handhavingsactiviteiten van de inspecties tekortschiet. De ministers, die voor de rijksinspecties volledige ministeriële verantwoordelijkheid dragen, maken die verantwoordelijkheid op het terrein van de handhaving dus niet volledig waar.

Bij de inrichting van de handhaving gaat geen van de acht onderzochte inspecties te werk volgens de systematiek zoals die door de Algemene Rekenkamer wordt voorgestaan. Het mankeert met name aan:

- het vaststellen van het niveau waarop een wet gehandhaafd moet worden (handhavingsniveau);
- het leggen van een verband tussen gewenst handhavingsniveau en te verrichten activiteiten;
- het inzicht in het totale opgedragen werkpakket van een inspectie.

Dit heeft tot gevolg dat geen van de inspecties aan de verantwoordelijke minister meldt welke taken men, als gevolg van een gebrek aan personeel en middelen, níet uitvoert. Verder ontbreekt het de inspecties aan een duidelijk beeld van de effectiviteit van hun handhavingsbeleid.

De beleidsinformatie die de inspecties leveren aan de minister (en via deze aan de Tweede Kamer) over hun handhavingsprestaties, heeft beperkte informatiewaarde. Dit komt doordat de inspecties hun handhavingsactiviteiten niet koppelen aan het gewenste nalevingsniveau

in de maatschappij. Ook geeft de informatie geen inzicht in de effectiviteit van het werk van de inspecties. Verder kan uit de informatie niet worden opgemaakt of er trends zijn in de ontwikkeling van de naleving van de wet- en regelgeving. De inspecties bieden over het algemeen wel inzicht in de handhavingsprestaties in het verslagjaar.

De Algemene Rekenkamer heeft ook de feitelijk geleverde prestaties van de inspecties beoordeeld. Hierbij heeft zij vooral gekeken naar het inspectieproces, te weten de wijze waarop de inspecties het inspectietraject afronden als zij een normafwijking constateren.

De Keuringsdienst van Waren, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Milieuhygiëne en – in iets mindere mate – de Inspectie van het Onderwijs, werken hun inspectietrajecten over het algemeen af volgens de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde normen. Bij de overige vier onderzochte inspecties zijn tekortkomingen geconstateerd. De punten waarop men steken laat vallen zijn dat men niet of nauwelijks afweegt of een inspectiebezoek tot een hercontrole of andere activiteit noopt, dat men niet of nauwelijks een termijn stelt aan de geïnspecteerde waarbinnen een geconstateerd tekort moet zijn opgeheven, dat men niet in de gaten houdt of de geïnspecteerde het tekort opheft nadat de inspecteur heeft ingegrepen, of hoe (in voorkomende gevallen) een volgende handhavende partij (Openbaar Ministerie of, in het geval van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, het betreffende bevoegde gezag), een zaak afhandelt.

De inspecties die op deze punten onvoldoende presteren zijn de Rijksverkeersinspectie, de Inspectie Volkshuisvesting (eerstelijns toezicht), de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Deze laatste twee verbinden nauwelijks consequenties aan aangetroffen tekortkomingen in het veld.

De Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming hebben geen interventiemogelijkheden, wat mogelijk een verklaring is voor het feit dat zij niet voldoen aan de normen die juist zijn gericht op actief optreden bij een geconstateerde normafwijking. Bovendien stelt de Inspectie voor de Politie zich bij haar controle van de korpsen bewust terughoudend op. Dit zou passen bij afspraken die Tweede Kamer en minister hebben gemaakt.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat, ook als er geen interventiemogelijkheden zijn en de inspecties het moeten hebben van overreding en stimulering, zij hun bevindingen en oordelen en hun toekomstige vervolgactiviteiten zo expliciet mogelijk moeten maken en ook zicht moeten houden op het al dan niet optreden van verbeteringen.

De Algemene Rekenkamer heeft de inspecties ten slotte gevraagd welke knelpunten zij zélf onderkennen bij de uitoefening van de handhaving. De acht inspecties legden verschillende accenten. *Moelijk te handhaven wet- en regelgeving* werd het meest als knelpunt genoemd. De helft van de inspecties gaf aan dat de handhaafbaarheidstoets bij nieuwe wetgeving verbeterd dient te worden.

Ook in de *omgeving van de inspectie* zag de helft van de inspecties belangrijke knelpunten. Deze betroffen onder meer de bereidheid tot naleving door de omgeving en het gebruik van kwaliteitssystemen. Uit de vragenlijsten komen verder knelpunten naar voren op het vlak van *samenwerking* met andere handhavers of toezichthouders, en knelpunten op het vlak van *capaciteit*. In dit verband melden sommige inspecties ook dat zij over te beperkte mogelijkheden beschikken om het hele veld af te dekken.

### *Aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) aan zorg te dragen voor de volgende punten.

- De inspecties dienen een beoogd handhavingsniveau per wet(sbepaling) vast te stellen en hun handhavingsactiviteiten daarop af te stemmen. Deze handhavingsniveaus dienen gerelateerd te zijn aan de door de minister gewenste nalevingsniveaus.
- De inspecties dienen inzichtelijk te maken aan welke wetten en taken zij prioriteit geven en met name welke wetten en taken dus geen prioriteit hebben.
- De inspecties dienen handhavingsniveaus en prioriteitsstelling aan de minister ter accordering voor te leggen. Ook de Tweede Kamer zou hierover op hoofdlijnen moeten worden ingelicht.
- De inspecties dienen jaarlijks verantwoording af te leggen aan de minister over hun handhavingsactiviteiten en over de feitelijke naleving zoals zij die hebben geconstateerd. Deze informatie zou door de minister ook aan de Tweede Kamer gezonden kunnen worden, al dan niet voorzien van bestuurlijk commentaar.
- De inspecties dienen de effectiviteit van hun handhavingsbeleid te meten.
- De inspecties dienen na de constatering van een tekortkoming in het veld expliciet te maken wat en op welke termijn van het veld verwacht wordt en zij dienen af te wegen of een vervolgactie van de inspectie gewenst is.
- De inspecties dienen na te gaan of de maatregelen die zij nemen om een tekortkoming in het veld op te heffen, resultaat hebben. Daarbij dienen zij ook te weten of er eventuele handhavingsactiviteiten door derden hebben plaatsgevonden.
- Als in nieuwe wetgeving aan de inspecties toezichthoudende taken worden toebedeeld, dient de rol van de inspecties expliciet te worden betrokken bij de uitvoering van de handhaafbaarheidstoets, zodat (mede gelet op de capaciteit van de inspecties) mogelijke knelpunten in de praktische uitvoerbaarheid van het toezicht in een vroeg stadium aan de orde worden gesteld. Een dergelijke toets zou ook een beoordeling van de toereikendheid van de bevoegdheden van de inspecties moeten omvatten.

De mate waarin de aanbevelingen aandacht verdienen verschilt per inspectie.

### *Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft van de bewindspersonen van VWS, Justitie, VROM, SZW, BZK, V&W en OCenW een reactie op het onderzoek ontvangen. De bewindspersonen spreken in het algemeen waardering uit voor het onderzoek.

Op de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde norm dat per wet een gewenst nalevingsniveau vastgesteld dient te worden, op basis waarvan de inspecties hun handhavingsactiviteiten verrichten, wordt verschillend gereageerd. Zo geeft de minister van V&W aan dat zij langs deze weg wil gaan werken. De minister van VWS erkent het belang van de norm, maar wijst ook op het risico dat het hanteren van deze norm kan hebben voor het nalevingsniveau. De minister van VROM vindt het vaststellen van

gewenste nalevingsniveaus, op grond van de omvang van de door de VROM-Inspectie te handhaven wet- en regelgeving, geen begaanbare weg.

Alle bewindspersonen onderschrijven dat het belangrijk is om op een onderbouwde en expliciete manier prioriteiten te stellen.

## **Deel 2: Vervolgonderzoek Inspectie voor de Gezondheidszorg**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2001 een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In 1999 deed de Algemene Rekenkamer al een onderzoek naar het functioneren van deze Inspectie. Daarin werd geconcludeerd dat er in dat functioneren dringend verbeteringen gewenst waren.

In dit vervolgonderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke activiteiten de Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft ondernomen sinds 1999 en of die activiteiten hebben geleid tot verbeteringen in het functioneren van de inspectie.

### *Conclusies*

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg sinds 1999 belangrijke voortgang heeft geboekt bij de inrichting van haar inspectietaak. Ook op het gebied van de uitoefening van het toezicht is progressie geboekt.

Het toezicht is beter georganiseerd. De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft inzicht in de wet- en regelgeving op basis waarvan zij toezichttaken heeft. De objecten van toezicht liggen vast in een geautomatiseerd systeem. Aan het vormgeven van handhavingsplannen wordt gewerkt evenals aan de totstandkoming van, de nog ontbrekende protocollen voor het toezicht.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschikt in opzet inmiddels over een inzichtelijke en controleerbare beleidscyclus.

Alhoewel de Inspectie voor de Gezondheidszorg nog bezig is met het ontwikkelen van instrumenten voor de uniformering van het toezicht, is de dossiervorming ten opzichte van het vorige onderzoek door de Algemene Rekenkamer aanzienlijk verbeterd.

### *Aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg inhoud geeft aan de elementen die nog ontbreken bij de inrichting van haar inspectietaak. Concreet betekent dit dat het gewenste handhavingsniveau per wet wordt vastgesteld, de handhavingsplannen worden voltooid en de prioriteitstelling, voor de inzet van middelen, gebeurt op basis van een risicoanalyse die het hele werkpakket van de Inspectie omvat.

De minister van VWS heeft met instemming kennisgenomen van de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat zij sinds 1999 belangrijke voortgang heeft geboekt. De minister onderschrijft de aanbeveling dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg verder inhoud dient te geven aan de resterende elementen van de inspectiecyclus.

De Algemene Rekenkamer zal de Inspectie voor de Gezondheidszorg met belangstelling blijven volgen.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Vooraf

Dit rapport bevat de resultaten van twee onderzoeken die beide in 2001 zijn uitgevoerd:

- een onderzoek naar acht inspecties, te weten de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Keuringsdienst van Waren, de Inspectie Volkshuisvesting, de inspectie Milieuhygiëne, de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Politie, de Rijksverkeersinspectie en de Inspectie van het Onderwijs;
- een vervolgonderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Deel 1 van dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar acht inspecties en deel 2 de resultaten van het onderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

## 1.2 Regeringsbeleid rijksinspecties in vogelvlucht

Rijksinspecties vervullen een belangrijke functie op gebieden die voor veel burgers essentieel zijn, zoals veiligheid, milieu, gezondheidszorg en onderwijs. Zij vormen een waarborg voor een doeltreffende uitvoering van wet- en regelgeving.

Het functioneren van de rijksinspecties heeft de laatste tijd om verschillende redenen de aandacht van het kabinet. Recente calamiteiten en het daaropvolgende onderzoek hebben geleid tot kabinetsstandpunten over het functioneren van en de mogelijkheden voor verbeteringen daarin door inspectiediensten.<sup>1</sup>

Na de vuurwerkramp in Enschede (13 mei 2000) trok het kabinet de conclusie dat de rijksoverheid tekortgeschoten was, niet alleen in haar rol van (mede)verantwoordelijke voor de regelgeving voor vuurwerk, maar ook in haar rol als adviseur, vergunningverlener *en toezichthouder*.<sup>2</sup> Een van de lessen die werd getrokken was dat de overheid moet zorgdragen voor heldere en eenduidige regelgeving, voor goed toezicht en consequente handhaving.

Ook na de cafébrand in Volendam (1 januari 2001) stak het kabinet de hand in eigen boezem. De wens om in de toekomst zaken beter aan te pakken leidde tot een groot aantal vaak zeer concrete actiepunten, die momenteel worden aangepakt.<sup>3</sup>

Al eerder, een maand vóór de vuurwerkramp in Enschede, formuleerde het kabinet richtingen voor een meer «offensief handhavingsbeleid». <sup>4</sup> Het kabinet bouwde hierbij voort op de door haar geformuleerde visie op rijksinspecties.<sup>5</sup> De versterking van de samenwerking tussen handhavers en de verdere professionalisering van de handhavende instanties werden als punten voor verbetering naar voren gebracht. Het kabinet ging verder uitgebreid in op de voorwaarden voor de inzet van het instrument «bestuurlijke boete».

Meer recent (juni 2001) heeft het kabinet zich uitgesproken over de toezichtfunctie.<sup>6</sup> Het kabinet wil algemene eisen stellen aan de positionering en inrichting van het toezicht. Het beschouwt de inspectiedienst als een belangrijke *organisatievorm* van toezicht; inspecties hoeven niet noodzakelijkerwijs zelf alle kernactiviteiten van toezicht uit te oefenen. Het kabinetsstandpunt bevat een checklist voor de inrichting van een toezichtsarrangement. De afspraak is dat uiterlijk 31 juli 2005 een evaluatie is afgerond naar de mate waarin de toezichthouders aan de (vernieuwde) checklist voldoen. In een overleg met de Tweede Kamer over de toezicht-

<sup>1</sup> *Vuurwerkramp Enschede*, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 maart 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 17 157, nr. 20. *Cafébrand in Volendam*, Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 juli 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 575, nr. 5.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 157, nr. 20, p. 11.

<sup>3</sup> Zie de bijlagen bij de beide kabinetsstandpunten.

<sup>4</sup> Brief van de minister van Justitie van 18 april 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

<sup>5</sup> *Ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 226, nr. 2.

<sup>6</sup> *Kaderstellende visie op toezicht*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 juni 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.



functie gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan dat het toezicht zorgvuldig en effectief dient te zijn.<sup>7</sup>

Mede in het licht van deze standpuntbepalingen vinden er op dit moment bij de departementen verschillende organisatorische ontwikkelingen plaats op het terrein van de rijksinspecties.

Zo ligt op dit moment een voorstel van wet bij de Eerste Kamer waarin de Inspectie van het Onderwijs een onafhankelijker rol van de minister toebedeeld krijgt. Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zijn per 1 januari 2002 de drie onder dit ministerie vallende inspecties samengevoegd. Ook bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) zijn per 1 juli 2001 de inspecties gebundeld tot één Inspectie Verkeer en Waterstaat onder leiding van een inspecteur-generaal.

En bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is per 1 januari 2002 het College Toezicht Sociale Verzekeringen samengevoegd met de Directie Toezicht van het ministerie tot de Inspectie Werk en Inkomen.

### 1.3 Rijksbreed onderzoek naar acht rijksinspecties

#### 1.3.1 Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer voert al geruime tijd onderzoek uit naar rijksinspecties<sup>8</sup>. In 1990 verscheen een onderzoek naar 29 inspecties. Het onderzoeksthema was «het functioneren van inspecties in samenhang met de uitvoering en handhaving van wetten regelgeving.» De Algemene Rekenkamer kwam in dit onderzoek tot drie hoofdconclusies:<sup>9</sup>

- bij een groot aantal inspecties waren interne en externe condities onvoldoende om een toereikend niveau van handhaving te verzekeren;
- het managementinstrumentarium van een groot aantal in het onderzoek betrokken inspecties was onvoldoende ontwikkeld om een toereikend niveau van handhaving te verzekeren;
- indien het kabinet aan handhaving hoge prioriteit wilde toekennen, zou intensieve aandacht van politieke leiding en Tweede Kamer voor inspecties als instrument voor handhaving noodzakelijk zijn.<sup>10</sup>

In de tien jaren na dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer bijna jaarlijks een rijksinspectie onderzocht, zij het met steeds wisselende vertrekpunten en probleemstellingen.

Aanvankelijk was de aandacht in de Rekenkameronderzoeken naar rijksinspecties vooral gericht op de planning en werkwijze van inspecties. Daarna verschoof de aandacht meer naar de prestaties van inspecties, waarbij de Algemene Rekenkamer vaak moest constateren dat informatie over prestaties ontbrak. Vervolgens is de aandacht verlegd naar inspecties als onderdeel van een sluitende keten van toezicht, waarvoor de betrokken minister uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt.

In de meeste van de onderzoeken naar inspecties heeft de Algemene Rekenkamer ook naar de *handhaving* door inspecties gekeken. Vaak geconstateerde handhavingsproblemen zijn:

- het geheel van wettelijke voorschriften dat gehandhaafd zou moeten worden, werd onvoldoende afgedekt;
- er ontbraken beargumenteerde prioriteiten in het handhaving-programma van de betreffende dienst;
- inspecties werkten niet of nauwelijks samen.

<sup>7</sup> Idem, nr. 3.

<sup>8</sup> Zie bijlage 3 voor een overzicht vanaf 1990.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 481, p. 30.

<sup>10</sup> Idem, p.109.



### 1.3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van het voorliggende onderzoek was inzicht te verkrijgen in het toezicht, met name de handhaving, door de rijksinspecties. Hiermee wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan het verbeteren van de naleving van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en instellingen.

Het onderzoek moest antwoord geven op de volgende vier vragen:

1. Hoe hebben de inspecties de handhaving ingericht?
2. Welke beleidsinformatie heeft de inspectie over haar handhavingsprestaties, de mate van naleving en de handhavingknelpunten?
3. Welke handhavingsprestaties leveren de inspecties?
4. Welke problemen doen zich voor in de praktijk?

Deze vragen heeft de Algemene Rekenkamer beantwoord voor acht rijksinspecties, te weten:

<i>Inspectie</i>	<i>Verantwoordelijk ministerie</i>
Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie
Keuringsdienst van Waren	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Inspectie Volkshuisvesting	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Inspectie Milieuhygiëne	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Arbeidsinspectie	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Inspectie voor de Politie	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Rijksverkeersinspectie	Verkeer en Waterstaat (V&W)
Inspectie van het Onderwijs	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)

In dit onderzoek is het begrip handhaving als volgt gedefinieerd: *zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit hetzij het uitoefenen van toezicht, hetzij het toepassen van een sanctie.*<sup>11</sup> Zowel de inspecties die de naleving kunnen afdwingen door gebruik te maken van bestuurs- en/of strafrechtelijke bevoegdheden, als de inspecties die dergelijke bevoegdheden niet hebben, maar door overreding of overleg de naleving moeten bevorderen, zijn inbegrepen.

### 1.3.3 Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen voor de acht inspecties is de volgende werkwijze gevolgd.

De inrichting van het toezicht en de handhaving (vraag 1) heeft de Algemene Rekenkamer onderzocht aan de hand van een documentanalyse en gesprekken bij de inspectie.

De bij de inspecties beschikbare beleidsinformatie over toezichten handhavingsprestaties (vraag 2) is beoordeeld aan de hand van de (verantwoordings)documenten (jaarverslagen en dergelijke) en de registratiesystemen van de inspectie.

Daarnaast is bij alle acht inspecties ook diepgaander bekeken welke prestaties door de inspectie geleverd zijn (vraag 3). Hiertoe zijn bij alle inspecties (minimaal) dertig dossiers onderzocht die betrekking hadden op de jaren 1999 en 2000.<sup>12</sup> Met de dossiercontrole is een beeld verkregen van het optreden van de inspectie. De centrale vraag bij het dossieronderzoek was of de inspecties in individuele gevallen (bij constatering van normafwijking) adequaat hebben opgetreden en of zij dit inzichtelijk hebben vastgelegd.

Knelpunten in het toezicht respectievelijk de handhaving (vraag 4) zijn in kaart gebracht met behulp van diverse onderzoeksmethoden: literatuur-

<sup>11</sup> Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1989, deel 2, Tweede Kamer, 1989–2000, 21 481, nrs. 1–2, blz. 30.

<sup>12</sup> Een uitzondering hierop vormt de Inspectie voor de Politie, waarbij de dossiers van acht politieregio's zijn bekeken.

analyse, informatie van de inspectie, geïnspecteerden en (onafhankelijke) deskundigen.

De inspecties zelf zijn schriftelijk bevraagd over resultaten, belemmeringen, tekortkomingen in de handhavingsketen(s) waar zij deel van uitmaken. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer vijf bijeenkomsten georganiseerd waar geïnspecteerden en onafhankelijke deskundigen hun opvatting konden geven over de prestaties van de rijksinspecties.

## **1.4 Onderzoek naar Inspectie voor de Gezondheidszorg**

### *1.4.1 Onderzoek van 1999*

Op 4 februari 1999 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg.<sup>13</sup> Het onderzoek was zowel gericht op de uitvoering als op de aansturing van het toezicht.

Uit het onderzoek in 1999 bleek dat de werkwijze van de toenmalige zeven regionale inspecties van de Inspectie voor de Gezondheidszorg sterk uiteenliep, zonder dat regionale verschillen daartoe aanleiding gaven. Het was in de meeste gevallen onduidelijk op basis waarvan de regionale inspecties beslissingen namen en prioriteiten stelden. Het toezicht van de regionale inspecties liet op een aantal cruciale punten te wensen over. Zo bleek de verdeling van de toezichtsactiviteiten over de verschillende soorten zorg willekeurig te zijn. Sommige zorgaanbieders kwamen zelfs nauwelijks aan bod. De rapportages van de inspectiebezoeken bleken niet altijd in helderheid uit te blinken op het punt van de gehanteerde normen. In nog geen derde van de gevallen gingen de regionale inspecties na of bezochte instellingen hun aanbevelingen naleefden.

De Algemene Rekenkamer vond dat de minister van VWS zich op basis van de rapporten van de Inspectie voor de Gezondheidszorg geen beeld kon vormen van de kwaliteit van de gezondheidszorg.

Zowel het Ministerie van VWS als de Hoofdinspectie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg gaven te weinig aandacht aan de aansturing van het toezicht. De Hoofdinspectie bleek niet te hebben voorzien in een aantal, voor een effectieve aansturing van het toezicht, belangrijke elementen. Zo ontbrak een nadere uitwerking van relevante wetgeving en een risico-analyse, waardoor een centrale prioriteitstelling niet mogelijk was. Slechts drie van de zeven regionale inspecties legden verantwoording af over hun werkzaamheden. De aansturing van de Inspectie voor de Gezondheidszorg vanuit het ministerie bleek niet van de grond te zijn gekomen. Het contact tussen de Inspectie en het ministerie was daarvoor zowel kwantitatief als kwalitatief te summier.

Op basis van haar bevindingen kwam de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat, gezien het grote belang van de taken van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, verbetering dringend gewenst was. In haar reactie wees de minister van VWS erop dat zij, tegen de achtergrond van de jonge historie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in zijn toenmalige vorm, er voorstander van was geweest als het Rekenkameronderzoek wat later zou zijn gedaan. Niettemin beschouwde de minister de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer als een ondersteuning en stimulans voor de reeds in gang gezette projecten.

---

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 395, nrs. 1–2.

#### 1.4.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en opzet

Naar aanleiding van het onderzoek uit 1999 heeft de Algemene Rekenkamer in 2001 een vervolgonderzoek verricht aan de hand van de volgende vragen:

- Welke activiteiten zijn door de Inspectie voor de Gezondheidszorg ondernomen vanaf 1999?
- Voldoen die activiteiten aan de door de Algemene Rekenkamer gestelde normen?
- Hebben de resultaten geleid tot, dan wel bieden ze uitzicht op het oplossen van de geconstateerde problemen?

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van beleidsdocumenten, interviews en dossieronderzoek bij verschillende regio's. De Algemene Rekenkamer heeft daarbij gebruikgemaakt van de normen die zij ook in 1999 hanteerde.

### 1.5 Opbouw rapport

Zoals gezegd geeft deel 1 van dit rapport de resultaten van het rijksbrede onderzoek naar de acht rijksinspecties weer en deel 2 de resultaten van het onderzoek naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De in beide onderzoeken gehanteerde normen overlappen in hoge mate. Waar de Algemene Rekenkamer de resultaten van de onderzoeken vergelijkbaar acht, is in de tabellen van deel 1 ook aangegeven wat de resultaten van de Inspectie voor de Gezondheidszorg zijn.

#### *Deel 1: Onderzoek naar acht inspecties*

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft kort de organisatie en taken van de onderzochte rijksinspecties.

In hoofdstuk 3 beoordeelt de Algemene Rekenkamer in hoeverre de acht onderzochte rijksinspecties bij de inrichting van de handhaving te werk gaan volgens de systematiek zoals zij die voorstaat.

Hoofdstuk 4 gaat aan de hand van de bij de inspecties beschikbare beleidsinformatie in op de vraag of de inspecties voldoende inzicht hebben in hun activiteiten, prestaties en de effecten van hun werk en of zij daarover verantwoording afleggen aan de minister. Tevens behandelt dit hoofdstuk de feitelijk door de inspecties geleverde prestaties.

Hoofdstuk 5 beschrijft knelpunten die zich volgens de rijksinspecties in de praktijk voordoen.

In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen van deel 1 opgenomen.

Hoofdstuk 7 bevat de reactie van de bewindspersonen op deel 1 en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

#### *Deel 2: Vervolgonderzoek Inspectie voor de Gezondheidszorg*

Hoofdstuk 8 gaat in op de ontwikkelingen bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg na 1998.

Hoe het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg is ingericht, komt aan de orde in hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 10 gaat in op de manier waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg toezicht uitoefent.

De conclusies en aanbevelingen van deel 2 zijn opgenomen in hoofdstuk 11.

Hoofdstuk 12 bespreekt de reactie van de minister van VWS op deel 2 en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.





## 2 BESCHRIJVING INSPECTIES

### 2.1 Inleiding

De acht rijksinspecties die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek heeft betrokken zijn alle verschillend als het gaat om taken, bevoegdheden, organisatie, ontwikkelingsfase en positionering. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste aspecten aangegeven, zoals deze zich in 2000 voordeden. In 2002 zullen alle inspecties rechtstreeks onder de secretaris-generaal ressorteren.

<i>Inspectie</i>	<i>Jeugdhulpverlening</i>	<i>Keuringsdienst v. Waren</i>	<i>Volkshuisvesting</i>	<i>Milieuhygiëne</i>	<i>Arbeidsinspectie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijksverkeersinspectie</i>	<i>Onderwijs</i>	<i>Gezondheidszorg</i>
Ministerie	VWS/ Justitie	VWS	VROM	VROM	SZW	BZK	V&W	OCenW	VWS
Resorteert onder	SG	SG	tot 1-1-02 Directeur Marktdien- sten	tot 1-1-02 DG Milieu- beheer	tot 1-1-02 DG	DG Openbare Orde en Veiligheid	tot 1-7-01 DG Goederen- vervoer	SG	SG
Personeel	32 fte	870 fte	164 fte	312 fte	787 fte	10 fte	370 fte	463 fte	350 fte
Kosten in miljoenen euro (realisatie 2000)	2,1 (f 4,5)	60 (f 135)	10 (f 22)	30 (f 67)	43 (f 95)	1 (f 2,5)	26 (f 58)	38 (f 82)	31,1 (f 68,6)
Regionaal en/of functioneel georganiseerd	Regio- naal (4 regio's)	Regio- naal (5 regio's)	Regio- naal (8 regio's)	Regio- naal (5 regio's) Elke regio heeft ook landelijke taak	Regio- naal (6 regio's)	nvt	Functio- neel georgani- seerd (3 hoofd- gebieden)	Functio- neel georgani- seerd (4 sectoren) met 12 regio- nale kantoren	Regionaal (4 regio's)
Type toezicht	eerste- lijns	eerste- lijns	eerste- lijns en tweede- lijns	eerste- lijns en tweede- lijns	eerste- lijns	eerste- lijns	eerste- lijns	eerste- lijns	eerste- lijns
Bijzondere opsporingsbevoegdheid	nee	ja	nee	ja	ja	nee	ja	Nee	ja
Sanctiemogelijkheden	nee	ja	nee, wel de minister	ja	ja	nee	ja	nee, wel de minister	ja

In de hiernavolgende paragrafen worden de acht inspecties kort gekarakteriseerd.<sup>14</sup>

Voor de volledigheid zijn in de rechter kolom van bovenstaand schema ook de gegevens over de Inspectie voor de Gezondheidszorg toegevoegd. In deel 2 van dit rapport wordt de Inspectie voor de Gezondheidszorg nader beschreven.

<sup>14</sup> Zie voor een meer omvattend overzicht van de rijksinspecties naar taken, bevoegdheden positionering het antwoord van de minister van BZK op Kamervragen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831.)

## 2.2 Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming

De ministers van VWS en Justitie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. De inspectie ressorteert rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het Ministerie van VWS. De totale formatie bedraagt 32 fte.

In 2000 heeft de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming ruim € 2 miljoen (f 4,5 miljoen) aan uitgaven gerealiseerd.

De organisatie van de inspectie is gedecentraliseerd. Er is een hoofdinspectie en vier regio's. Aan het hoofd staat de hoofdinspecteur. Elk regionaal bureau staat onder leiding van een regionaal inspecteur.

De wettelijke taak van de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming is het houden van toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en de justitiële jeugdinrichtingen. Dit is geregeld in de Wet op de jeugdhulpverlening, artikel 54 en in de Beginselenwet van de justitiële jeugdinrichtingen.<sup>15</sup>

De inspectie dient toezicht te houden op de kwaliteit van de jeugdzorg door te controleren:

- of de jeugdzorginstellingen aan de wettelijke eisen voldoen; en
- hoe de jeugdzorginstellingen zelf nadere uitwerking geven aan de globale kwaliteitseisen.

Deze nadere specificatie van de wettelijke taak van de inspectie is niet verankerd in wetgeving. Wel is zij omschreven in verschillende beleidsstukken.

De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft geen bevoegdheden tot interveniëren. Op basis van afspraken tussen de Inspectie, de landelijke overheid en de provincies/grootstedelijke regio's is de verantwoordelijkheid voor het treffen van een maatregel toegekend aan de subsidiërende overheid, in casu de provincie of de grootstedelijke regio, dan wel de ministers van Justitie en VWS gezamenlijk of de minister van Justitie afzonderlijk.

De Inspectie brengt jaarlijks instellingsgerichte rapportages uit, die aangeven in welke mate de instellingen voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, de voorstellen van de Inspectie ter verbetering van de kwaliteit en de afspraken die tussen de inspectie en de instelling zijn gemaakt. De financierende overheden dienen expliciet te bezien of, en zo ja, welke acties zij wenselijk achten op basis van deze rapportages.

Een ontwikkeling die in de toekomst van invloed zal zijn op de organisatie van de inspectie is de totstandkoming van een nieuwe Wet op de jeugdzorg. Op dit moment is het voorstel van wet in behandeling bij de Tweede Kamer. De bevoegdheden van de Inspectie onder de nieuwe wet zijn gelijk aan die van de huidige Inspectie, maar in het wetsvoorstel is wel een extra instrument voor de Inspectie opgenomen waarmee zij een vervolg op haar toezicht kan afdwingen. Mocht de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming van mening zijn dat het provinciaal bestuur in gebreke blijft, dan kan zij de minister verzoeken de provincie een aanwijzing te geven.

## 2.3 Keuringsdienst van Waren

De Keuringsdienst van Waren bestaat uit de Algemene Directie in Den Haag en vijf regionale diensten: Noord, Oost, Zuid, Noordwest en Zuidwest. Er is een algemeen directeur en elke regionale dienst wordt aangestuurd door een regionaal directeur.

<sup>15</sup> Naast haar taak op basis van de Wet op de Jeugdhulpverlening kent de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming nog een wettelijke taak. In 1999 is namelijk de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie en de bijbehorende regelgeving gewijzigd. In artikel 25 van deze wet is geregeld dat de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming toezicht dient te houden op de vergunninghouders (artikelen 16 en 20–23). Dit zijn particuliere organisaties die een vergunning hebben verkregen voor het bemiddelen bij adoptie van kinderen uit het buitenland.



De Keuringsdienst is een agentschap en ressorteert rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het Ministerie van VWS.

Met ongeveer 870 formatieplaatsen is de Keuringsdienst van Waren de grootste bijzondere opsporingsdienst in Nederland. De lasten in 2000 bedroegen ruim € 60 miljoen (circa f 133,9 miljoen).<sup>16</sup>

De Keuringsdienst van Waren heeft als werkterrein de gehele productieketen van plantaardige en dierlijke levensmiddelen en consumentenartikelen. De werkterreinen zijn vastgelegd op basis van de Gezondheidswet en nader bepaald door specifieke regelgeving. Hierin wordt aan aspecten van gezondheids- en consumentenbescherming explicieter vorm en inhoud gegeven.

De Keuringsdienst dient in de eerste plaats ervoor te zorgen dat het beleid van de minister van VWS op de relevante terreinen van de Gezondheidswet wordt uitgevoerd (controleren en bevorderen van naleving van voorschriften). In de tweede plaats dient de Keuringsdienst bedreigende situaties op het gebied van gezondheids- en consumentenbescherming te signaleren en de minister van VWS daaromtrent te informeren en haar te adviseren hoe die bedreigingen kunnen worden geëlimineerd dan wel tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden teruggebracht.

Het eerste onderdeel van de wettelijke taak, het handhaven van wetten, is het omvangrijkst: 80% van de capaciteit van de regionale inspecties wordt voor deze kerntaak ingezet.

De afdeling Handhaving draagt zorg voor:

- het uitvoeren van inspectie-, monstername- en monsteronderzoek conform managementafspraken;
- het uitvoeren van programma's ten behoeve van de handhavings- en signaleringstaken;
- het uitvoeren van ad-hoc-onderzoek naar aanleiding van meldingen;
- het in kaart brengen van regionale aandachtspunten ten behoeve van de handhaving;
- het rapporteren van gesignaleerde bedreigingen/risico's, doorgaans aan de betreffende signaleringsafdeling.

Men kan onderscheid maken tussen overtredingen van wettelijke voorschriften (deze vallen onder het basistoezicht van de Keuringsdienst) en overtredingen tegen bedrijfsspecifieke methoden, zoals hygiëncodes (deze vallen onder het systeemtoezicht).

Sinds 2000 kan de Keuringsdienst van Waren overtredingen van de eerste soort grotendeels zelf afhandelen, via het Bureau Bestuurlijke Boetes. In het tweede geval vormen de geconstateerde tekortkomingen in het procesbeheersingssysteem van een bedrijf op voorhand geen overtredingen, maar vormen ze het bewijs dat de ondernemer zijn bedrijfsproces onvoldoende beheerst. Deze afwijkingen worden schriftelijk aan de ondernemer bekend gemaakt. Wanneer de ondernemer hier geen actie op onderneemt, volgt een officiële waarschuwing of proces-verbaal/bestuurlijke boete (afhankelijk van de aard van de afwijking).

## **2.4 Inspectie Volkshuisvesting**

Per 1 januari 2002 is de Inspectie Volkshuisvesting opgegaan in het Inspectoraat-Generaal VROM. De beschrijving van taken en bevoegdheden hieronder is een weergave van de situatie van vóór die datum. De Inspectie Volkshuisvesting is tot 1 januari 2002 een onderdeel van het Ministerie van VROM. De Inspectie maakt daarbinnen deel uit van de directie Marktdiensten van het directoraat-generaal Volkshuisvesting.

---

<sup>16</sup> Jaarverslag Ministerie van VWS, versie 15 maart 2001.

De Inspectie is een organisatie met acht vestigingen en acht inspecteurs.<sup>17</sup> Binnen de regionale vestiging van de Inspectie is de inspecteur integraal manager en eindverantwoordelijk voor het intern beheer en de taakuitoefening van de inspectie in termen van handhaven, interveniëren en evalueren. De Inspectie heeft derhalve geen hoofdinspecteur of een centrale staf met coördinerende verantwoordelijkheden.<sup>18</sup> Voor 2000 is de Inspectie Volkshuisvesting € 10,1 miljoen (f 22,4 miljoen) aan verplichtingen aangegaan. De uitgaven bedroegen € 10,2 miljoen (f 22,5 miljoen). De gemiddelde bezetting betrof 148,5 fte (de formatie 164 fte, inclusief leiding en overhead).<sup>19</sup>

Een belangrijke basis voor het werk van de Inspectie Volkshuisvesting is de Woningwet. Op basis van artikel 93 uit deze wet houdt de staat toezicht op de volkshuisvesting. Dat toezicht heeft tot taak:

- het verrichten van onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting, waaronder begrepen het wonen in woonwagens op standplaatsen, en waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering van de volkshuisvesting;
- het handhaven van de wetten en de krachtens die wetten gegeven voorschriften op het gebied van de volkshuisvesting, voor zover ter zake geen andere wettelijke regeling geldt.

Tot bovengenoemde «voorschriften» die de Inspectie dient te handhaven behoren het Bouwbesluit, het Besluit Sociale Huursector (BBSH), het Besluit Meldingplichtige bouwwerken, het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS).

Het grootste deel van de toezichthoudende en handhavende activiteiten valt uiteen in twee delen.

De eerstelijnsstaak betreft het toezicht op de woningbouwcorporaties en gemeentelijke woningbedrijven die op basis van het BBSH actief zijn in de sociale huursector. De Inspectie kijkt naar de doeltreffendheid, de rechtmatigheid en de financiële continuïteit van deze instellingen. Ook worden in het reguliere toezicht zaken als fusies, nieuwe toelatingen beoordeeld. Daarnaast reageert de Inspectie op signalen van bijvoorbeeld huurders of gemeenten.

In het toezicht op de toegelaten instellingen heeft de Inspectie Volkshuisvesting te maken met een andere toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting. De Inspectie neemt in het individueel oordeel de beoordeling van het Centraal Fonds Volkshuisvesting over waar het de financiële positie betreft.<sup>20</sup>

Het tweede deel van de toezichthoudende taak van de Inspectie Volkshuisvesting betreft het toezicht op de gemeenten op het punt van de bouwregelgeving. Het gaat zowel om regelgeving *van* gemeenten (gemeentelijke verordeningen), als om de uitvoering van landelijke regelgeving *door* gemeenten (Bouwbesluit en het Besluit Meldingplichtige bouwwerken).

Behalve op basis van de genoemde regelgeving heeft de Inspectie Volkshuisvesting ook nog taken op basis van de Huisvestingswet, de Drank- en Horecawet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Huursubsidiewet, de Wet Voorkeursrecht gemeenten, de Wet Overleg Huurder Verhuurder en de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing.

De Inspectie is *niet* de eindverantwoordelijke voor de handhaving. Deze eindverantwoordelijkheid ligt bij de bewindspersoon. De Inspectie bereidt

<sup>17</sup> Staatsalmanak 2001, T14 e.v.

<sup>18</sup> Organisatierapport Directie Marktdiensten, 27 april 1994.

<sup>19</sup> Cijfers verstrekt op verzoek van de Algemene Rekenkamer, brief d.d. 30 augustus 2001, DMD 2001 091 053.

<sup>20</sup> Momenteel zijn voorbereidingen gaande om het toezicht op de corporaties naar een zelfstandig bestuursorgaan over te hevelen. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting zou worden omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan dat onder meer het financiële en het rechtmatigheidstoezicht toegewezen krijgt. De rol van de Inspectie zou hiermee grotendeels vervallen.

besluiten voor en adviseert de bewindspersoon. Deze heeft op basis van de genoemde regelgeving diverse sanctie-instrumenten.

Ten aanzien van corporaties (eerstelijns-toezicht) beschikt de bewindspersoon over de volgende mogelijkheden:

- intrekking van een besluit tot toelating;
- instellen van verscherpt onderzoek;
- geven van een aanwijzing.

Medio 2000 heeft de staatssecretaris de mogelijkheid gekregen om een bewindvoerder aan te stellen of een dwangsom op te leggen. Daarnaast heeft de Inspectie Volkshuisvesting een aantal bevoegdheden gedelegeerd gekregen inzake de beoordeling van de rechtmatigheid van subsidiegelden.

Voor het uitvoeren van het tweedelijns-toezicht heeft de Inspectie Volkshuisvesting een beperkt instrumentarium. In het uiterste geval kan zij gebruikmaken van de vernietigingsgronden uit de Gemeentewet (artikel 268 e.v.). Daarnaast kan de Inspectie de gemeente aanspreken bij verwaarlozing van de haar bij wet en regelgeving toebedeelde taken. De provincie kan dan ingrijpen door het gemeentebestuur geheel of gedeeltelijk over te nemen.

## 2.5 Inspectie Milieuhygiëne

De Inspectie Milieuhygiëne is een dienst van het Ministerie van VROM en is onderdeel van het directoraat-generaal Milieubeheer. De formatie was in 2000 312 fte. Het geraamde budget is € 24,5 miljoen (f 54 miljoen), terwijl in 2000 € 30 miljoen (f 66,6 miljoen) werd gerealiseerd.<sup>21</sup> De Inspectie heeft vijf regionale inspecties en een hoofdinspectie te Den Haag.

Per 1 januari 2002 gaat de Inspectie Milieuhygiëne organisatorisch op in de zogenaamde VROM-Inspectie. Hierin zullen ook de Inspectie Ruimtelijke Ordening, de Inspectie Volkshuisvesting en de Dienst Recherchezaken opgaan. Deze inspectie zal rechtstreeks onder de secretaris-generaal ressorteren, en onder leiding staan van een inspecteur-generaal.

Voor de Inspectie Milieuhygiëne zijn de volgende drie kerntaken omschreven:<sup>22</sup>

- *Handhaving* van de milieuwetten waar de minister van VROM zelf het bevoegde gezag is. Hierbij gaat het om handhaving en opsporing van milieudelicten door Inspectie Milieuhygiëne zelf,<sup>23</sup> maar ook om samenwerking met andere (inter)nationale handhavingpartners (eerstelijns-toezicht).
- *Toezicht op de uitvoering* van de handhaving van het milieubeleid van andere overheden. Het betreft 530 gemeenten, twaalf provincies, 57 waterschappen en vijf rijkdiensten. De Inspectie Milieuhygiëne houdt niet alleen toezicht op (het systeem van) deze vergunningverlenende en handhavende instanties, maar verricht in toenemende mate ook eigen steekproefsgewijs onderzoek. De Inspectie kan tegen overtreders zelf niet bestuurlijk, maar wel strafrechtelijk optreden (tweedelijns-toezicht).
- *Verbindende schakel* tussen uitvoerders en beleidsmakers, waarbij ervaringen van de Inspectie Milieuhygiëne bij de handhaving worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers.

Het eerstelijns-toezicht betreft de handhaving van de Kernenergiewet en de Wet milieugevaarlijke stoffen en de handhaving van besluiten op grond

<sup>21</sup> Jaarverslag IMH 2000, blz. 51.

<sup>22</sup> Zie onder andere de Begroting XI, Ministerie van VROM, 2001, blz. 171, Inspectieplan 2001, blz. 2-5.

<sup>23</sup> De Inspectie Milieuhygiëne levert ook een belangrijke bijdrage aan de opsporing van milieudelicten, samen met politie en Openbaar Ministerie. Het Milieubijstandsteam van de inspectie wordt ingezet bij de bestrijding van zware milieucriminaliteit, waarbij overheden elkaar zoveel mogelijk versterken. Naast het Milieubijstandsteam is er een kernteam, het Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam.

van deze wetten, zoals het Asbestbesluit. Ook de productregelingen op grond van de Wet Milieubeheer (bijvoorbeeld inzake verpakkingen, autobanden en KCA-logo) en de controles op de grensoverschrijdende afvaltransporten zijn eerstelijns handhaving. In dit kader controleert de Inspectie Milieuhygiëne bedrijven en treedt bestuurs- of strafrechtelijk op tegen overtreders van vooraf bepaalde kernbepalingen. De prioriteit van de te controleren bedrijven wordt bepaald aan de hand van risico's voor veiligheid, gezondheid en milieu en het naleefgedrag.

De Inspectie beschikt over bestuurlijke sanctiemogelijkheden, zoals waarschuwing, dwangsom en bestuursdwang en strafrechtelijke sanctiemogelijkheden zoals inbeslagneming en aanhouding.

Binnen de nieuwe VROM-Inspectie worden per 1 januari 2002, conform het kabinetsstandpunt van 15 december 1999, de bijzondere opsporingsdiensten gebundeld onder de nieuwe naam VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

## 2.6 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie is onderdeel van het Ministerie van SZW. Eind 2000 was de formatie 824 fte, de bezetting was 787 fte. De kosten voor de Arbeidsinspectie bedroegen in 2000 ruim € 43 miljoen (bijna f 95 miljoen). De inspectie heeft een centraal kantoor in Den Haag en zes regionale kantoren. Elk kantoor heeft een directeur. Deze ressorteren onder de algemeen directeur.

De Arbeidsinspectie deelt haar werk in drie categorieën in:

1. *Handhaving*. Dit betreft zowel toezicht als opsporing. Toezicht is gericht op de naleving door werkgevers en werknemers van de wet- en regelgeving. De opsporing richt zich op het opsporen van strafbare feiten.
2. *Uitvoerende taak*. Dit betreft bijvoorbeeld het algemeen verbindend verklaren van CAO's en het verlenen van vergunningen op grond van verschillende wetten.
3. *Relevante informatie opleveren*. Op basis van zowel de handhavende als de uitvoerende taken levert de inspectie aan de minister van SZW informatie over de mate waarin SZW-beleid neerslaat in CAO's en bedrijven. Producten zijn monitoronderzoeken, nalevingsinformatie en -trends, beleidssignalering en de handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets van regelgeving.<sup>24</sup>

De Arbeidsinspectie verricht haar taken op basis van in totaal 28 wetten en regelingen. De inspectie geeft aan dat voor haar handhavingstaak de belangrijkste wetten zijn:

- de Arbeidsomstandighedenwet;
- de Wet arbeid vreemdelingen;
- de Arbeidstijdenwet.

De Inspectie kan diverse handhavende instrumenten inzetten. Zo kan zij een waarschuwing geven, de werkzaamheden stilleggen, een bestuurlijke boete aanzeggen of een proces verbaal opmaken. Daarnaast kan zij in de preventieve sfeer optreden, bijvoorbeeld door overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties.

De komende jaren zal de Arbeidsinspectie een aantal ingrijpende wijzigingen ondergaan.

---

<sup>24</sup> Arbeidsinspectie, Jaarplan 2001, p. 7; Nederlandse almanak; internetpagina Ministerie van SZW (begin 2001).

Sinds 1 januari 2002 valt de Inspectie direct onder de secretaris-generaal, voorlopig voor een periode van twee jaar. De zwaardere opsporingstaken van de Wet arbeid vreemdelingen zijn vanaf dat moment overgedragen aan de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. De resterende verantwoordelijkheid voor de Wet arbeid vreemdelingen zal naar verwachting formeel per januari 2003 worden overgedragen aan de Uitvoeringsinstantie Werknemersverzekeringen.

Ten slotte zal de organisatiestructuur van de Arbeidsinspectie veranderen. Per 1 januari 2003 wordt de Inspectie ingedeeld naar vier bedrijfstakken (bouw, industrie, handel en niet-commerciële dienstverlening) in plaats van zes regio's. Daarnaast zal de aanpak van hoog-risicobedrijven (gevaarlijke stoffen en gevaarlijke installaties) vanuit een afzonderlijke directie landelijk zal worden aangestuurd.

## 2.7 Inspectie voor de Politie

De Inspectie voor de Politie maakt organisatorisch deel uit van het directoraat-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van BZK.

De Inspectie voor de Politie bestaat uit een hoofd en negen medewerkers. Uit een interne notitie van de inspectie blijkt dat de jaarlijkse uitgaven € 1,13 miljoen (circa f 2,5 miljoen) bedragen.

De wettelijke taak van de Inspectie voor de Politie is neergelegd in artikel 53a van de Politiewet 1993<sup>25</sup> en het Besluit kwaliteitszorg politie, Besluit van 24 juni 1999, houdende regels in verband met de kwaliteitszorg bij de politie.<sup>26</sup> Artikel 53a luidt als volgt: «Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft met het oog op een goede taakuitvoering door de politie en een doelmatig en effectief beheer van de politiekorpsen de bevoegdheid tot:

- a. het toetsen van de wijze waarop de beheerders van politiekorpsen voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie;
- b. het toetsen van specifieke onderdelen van de taakuitvoering dan wel het beheer van de politie;
- c. het verrichten van onderzoek, indien daar in bijzondere gevallen reden toe is, naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is;
- d. het verrichten van onderzoek, indien in andere bijzondere gevallen dan die, bedoeld onder c, dit nodig wordt geoordeeld.»

Wat de werkzaamheden onder c en d betreft is de minister van Justitie medeverantwoordelijk. De Inspectie voor de Politie rapporteert, gevraagd of ongevraagd, rechtstreeks aan de minister(s). De bevoegdheden van de inspectie tot het nemen van maatregelen beperken zich tot het informeren van de minister(s). De inspectie heeft een signalerende en evaluerende en geen interveniërende taak.<sup>27</sup> In januari 2002 heeft de Inspectie voor de Politie er een nieuwe taak bij gekregen: toezicht houden op de kwaliteit van het politieonderwijs. Deze taak is vastgelegd in de nieuwe Wet op het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut (LSOP) en het politieonderwijs. Bovendien worden voorbereidingen getroffen om de Inspectie voor de Politie en de Inspectie brandweezorg en rampenbestrijding te integreren tot één Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, rechtstreeks ressorterend onder de secretaris-generaal. De sterkte van de Inspectie voor de Politie zal bij deze overgang worden uitgebreid tot ongeveer 25 fte.

<sup>25</sup> Staatsblad 450, 12 oktober 2000; inwerking-treding, 10 november 2000.

<sup>26</sup> Staatsblad 1999, 288. Besluit van 24 juni 1999, houdende regels in verband met de kwaliteitszorg bij de politie.

<sup>27</sup> Zie brief van de minister van BZK, Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 345, nr. 39.

## 2.8 Rijksverkeersinspectie

De Rijksverkeersinspectie is gevestigd in Den Haag en was tot 1 juli 2001 een uitvoeringsdienst van het directoraat-generaal Goederenvervoer van het Ministerie van V&W. Die directie bestond uit de sector Handhaving (ongeveer 185 fte), de sector Marktordening (ongeveer 70 fte). Dit onderzoek beperkt zich tot de sector Handhaving.

Op 1 juli 2001 is de Rijksverkeersinspectie met drie andere inspectie-diensten van dat departement opgegaan in de Inspectie Verkeer en Waterstaat, die rechtstreeks onder de secretaris-generaal ressorteert. De voormalige Rijksverkeersinspectie is thans de Divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

De Rijksverkeersinspectie stond in het jaar 2000 voor ruim € 26 miljoen (bijna f 58 miljoen) op de rekening van het Ministerie van V&W. De Inspectie telde ongeveer 370 fte in het jaar 2000.<sup>28</sup>

Van de Rijksverkeersinspectie wordt verwacht dat zij een bijdrage levert aan de veiligheid van het nationale en internationale goederen- en personenvervoer. Daarom streeft zij naar handhaving van wet- en regelgeving die met name is gericht op het verbeteren van de veiligheid en op economische en sociale aspecten (ordering van de vervoersmarkt en verbetering van sociale omstandigheden in de vervoerssector).

De Rijksverkeersinspectie:

- houdt toezicht op de naleving en het handhaven van de wet- en regelgeving voor het vervoer;
- verricht preventieve en repressieve controles bij bedrijven en voorafgaand, tijdens en na afloop van het vervoer;
- geeft voorlichting over de wet- en regelgeving voor het vervoer en over toezichthouding en handhaving door de Inspectie zelf;
- verstrekt informatie aan de beleidsdirecties over de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving en over ontwikkelingen in de vervoersmarkt.

De Rijksverkeersinspectie maakt bij de handhaving gebruik van haar stafrechtelijke bevoegdheden (proces-verbaal bij overtreding, tijdelijk verbod voor een bestuurder om verder te rijden). Daarnaast beschikt zij over enkele instrumenten voor bestuurlijke handhaving, zoals de waarschuwing.

De Divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarin de voormalige Rijksverkeersinspectie thans is overgegaan, wordt geleid door de hoofdinspecteur-directeur Vervoer. Deze geeft leiding aan een deelorganisatie waarin ongeveer 370 mensen werken. Daarvan zijn er ongeveer 160 dagelijks als inspecteur aan het werk om de naleving van wet- en regelgeving voor vervoer te handhaven en te bevorderen. Voor het goederenvervoer zijn er 75 à 80 inspecteurs in vijf teams in touw. Voor het personenvervoer zijn dat 40 à 50 inspecteurs in drie teams. Voor handhaving van wet- en regelgeving voor vervoer van gevaarlijke stoffen door de lucht, over water en per spoor, zijn er 40 à 45 inspecteurs in twee teams aan het werk. Het vervoer van gevaarlijke stoffen op de weg wordt gecontroleerd door de inspecteurs voor goederenvervoer.

De Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat van 8 juni 2001 regelt onder meer dat jaarberichten door de minister onverwijld, al dan niet voorzien van commentaar, naar de Tweede Kamer worden gezonden.

## 2.9 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs ressorteert rechtstreeks onder de minister van OCenW en zetelt in Utrecht. Het hoofd van de inspectie is de inspecteur-generaal. De inspectie is onderverdeeld in vier sectoren, te weten primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de beroeps- en

<sup>28</sup> Bron: financiële verantwoording in Jaarbericht 2000 van de RVI.



volwasseneneducatie en het hoger onderwijs. Elke sector wordt geleid door een hoofdinspecteur. De (plaatsvervangend) inspecteur-generaal en de vier hoofdinspecteurs vormen samen de Inspectieraad. Bij de inspectie zijn 499 personen werkzaam (463 fte's).<sup>29</sup> Uit het jaarverslag van de onderwijsinspectie over 1999 blijkt dat de realisatie over 2000 ruim € 38 miljoen (f 83 miljoen) bedroeg.<sup>30</sup>

Het toezicht op het onderwijs is in de verschillende onderwijswetten geregeld.<sup>31</sup> In deze wetten is het volgende takenpakket voor de Inspectie neergelegd:

- toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften;
- bekend blijven met de toestand van het onderwijs;
- bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs door overleg met bevoegde gezagsorganen en personeel van scholen en met regionale of lokale overheden;
- gevraagd en ongevraagd rapporteren en adviseren aan respectievelijk van de minister.<sup>32</sup>

De Inspectie houdt toezicht op 7800 basisscholen, 893 scholen voor (speciaal) voortgezet onderwijs, 164 instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie, 62 instellingen voor hoger beroepsonderwijs (HBO) en dertien universiteiten.<sup>33</sup>

Bij de uitoefening van het toezicht richt de Inspectie zich op de naleving van concrete wettelijke voorschriften, maar ook op (andere) aspecten van kwaliteit. Het toezicht op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen is voor de sectoren beroepsen volwasseneneducatie en hoger onderwijs expliciet in de onderscheiden wetten geregeld. Voor de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs is niet een formeel kwaliteitsbegrip in de wet opgenomen. De Inspectie heeft zelf geen sanctionerende bevoegdheden. De minister kan wel sancties treffen (intrekken bekostiging), indien wettelijke bepalingen door scholen worden overtreden. Bij geconstateerde achterblijvende kwaliteit ontbreekt het de minister aan sanctiemogelijkheden.

De nieuwe Wet op het Onderwijstoezicht beoogt legt de taken en bevoegdheden van de Inspectie in één wet vast te leggen. Het voorstel van wet is in juni 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>34</sup> en inmiddels in december 2001 aan de Eerste Kamer. Hoofddoel van de wet is de wettelijke verankering van de kerntaken van de inspectie van het onderwijs en het expliciteren van de verantwoordelijkheden van minister en inspectie. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs wordt wettelijk verankerd.

## 2.10 Conclusie

De acht (respectievelijk negen) onderzochte rijksinspecties zijn verschillend van karakter. De personele omvang varieert van 10 fte tot ruim 800 fte. De jaarlijkse uitgaven variëren van € 1,1 miljoen (f 2,5 miljoen) tot € 60 miljoen (f 133 miljoen). De positionering varieerde in 2000 van een directie onder een directoraat-generaal tot ophanging rechtstreeks onder de minister. In 2002 zullen naar alle waarschijnlijkheid alle inspecties rechtstreeks onder «hun» secretaris-generaal ressorteren. Sommige inspecties werken met (verschillende) regioindelingen, andere met functionele indelingen. De bevoegdheden en sanctiemogelijkheden zijn soms beperkt tot vooral stimuleren en soms veel ruimer, met inbegrip van bijzondere opsporingsbevoegdheden en het opleggen van bestuurlijke boetes.

<sup>29</sup> Uit jaarverslag over het jaar 1999 van de Inspectie van het Onderwijs.

<sup>30</sup> Jaarverslag over het jaar 2000.

<sup>31</sup> Artikel 5 en 5a van de Wet op het primair onderwijs, artikel 5 en 5a van de Wet op de expertisecentra, artikel 113 tot en met 116 en 128 en 128a van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 5.1 tot en met 5.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 5.1 tot en met 5.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In de Regeling positie inspectie van het onderwijs (15 december 1998) is de taakuitvoering uitgewerkt.

<sup>32</sup> Uit: Staatsalmanak 2000, p. 10.

<sup>33</sup> Uit: Jaarwerkplan 2001 van de Inspectie van het Onderwijs.

<sup>34</sup> Het wetsvoorstel is plenair behandeld op 13 december en 19 december 2001, Handelingen 2001–2002, nr. 36 en nr. 38, Tweede Kamer p. 2708–2727, respectievelijk p. 2831–2840.



### 3 INRICHTING VAN DE HANDHAVING

#### 3.1 Inleiding

Een inspectie dient de handhaving zodanig in te richten dat het te inspecteren veld voldoende wordt afgedekt en dat de mate van afdekking voor de opdrachtgever (minister) inzichtelijk is. Dit stelt eisen aan de wijze waarop inspecties de handhaving inrichten.

De Algemene Rekenkamer heeft hiervoor een normenset ontwikkeld die ook bij eerdere onderzoeken is gebruikt (*Inspectie Gezondheidszorg*, februari 1999 en *Uitvoering Destructiewetgeving*, november 2000). Deze normenset sluit in hoofdlijnen aan bij het advies van de commissie-Michiels<sup>35</sup> en het daar op volgende kabinetsstandpunt.<sup>36</sup>

Kort samengevat komen deze normen erop neer dat een inspectie een duidelijk beeld moet hebben op grond van welke wetgeving taken vervuld moeten worden, weet welke handhavingstaken verricht moeten worden om de wetten op het gewenste niveau te handhaven, goed zicht heeft op de inspectieobjecten, op basis van een risicoanalyse inzichtelijk maakt wat wel en niet gedaan kan worden met de beschikbare middelen en een werkplan door de minister laat goedkeuren.<sup>37</sup>

In dit hoofdstuk wordt per aspect een overzicht van de resultaten uit het onderzoek gegeven.<sup>38</sup>

#### 3.2 Overzicht wet- en regelgeving

Een inspectie moet weten op basis van welke wet- en regelgeving zij taken dient te verrichten. Ook de aard van die activiteiten toezicht, advies, informatie – moet helder zijn.

De resultaten uit het onderzoek op deze twee aspecten kunnen voor de acht inspecties als volgt in tabelvorm worden weergegeven. In de laatste kolom van de tabel zijn ook de scores voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg opgenomen, voor zover van toepassing (zie hiervoor verder deel 2 van dit rapport).

Inspectie	Jeugdhulpverlening	Keuringsdienst v. Waren	Volkshuisvesting	Milieuhygiëne	Arbeidsinspectie	Politie	Rijksoverheidsinspectie	Onderwijs	Gezondheidszorg
Overzicht wet- en regelgeving	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Aard van de activiteiten	++	++	+	++	++	+	++	++	+

Legenda: ++ aanwezig en voldoet      + aanwezig maar met gebreken  
– ontbreekt bijna volledig      – – afwezig

<sup>35</sup> Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, 1998.

<sup>36</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

<sup>37</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van de gehanteerde normen.

<sup>38</sup> In dit hoofdstuk is in de tabellen geen onderscheid gemaakt tussen het eerstelijns-toezicht en het tweedelijns-toezicht bij de Inspectie Milieuhygiëne en de Inspectie Volkshuisvesting, omdat de verschillen tussen deze vormen van toezicht in het licht van de hier gehanteerde normen meestal marginaal waren. Voor zover er wel duidelijke verschillen waren, gaat de tekst hierop in.

Alle inspecties hebben een duidelijk beeld op basis van welke wet- en regelgeving zij taken dienen te verrichten. Wel kunnen met name de Inspectie Volkshuisvesting en de Inspectie voor de Politie nog verbetering aanbrengen in het beschrijven van de aard van de taken die uit deze wet- en regelgeving voortvloeien. Zo is bij de Inspectie voor de Politie de taakafbakening met de directie Politie van het departement niet beschreven en werd bij de Inspectie Volkshuisvesting een overzicht van activiteiten pas opgesteld naar aanleiding van de onderzoeksvraag van de Algemene Rekenkamer.

### 3.3 Handhavingsniveau

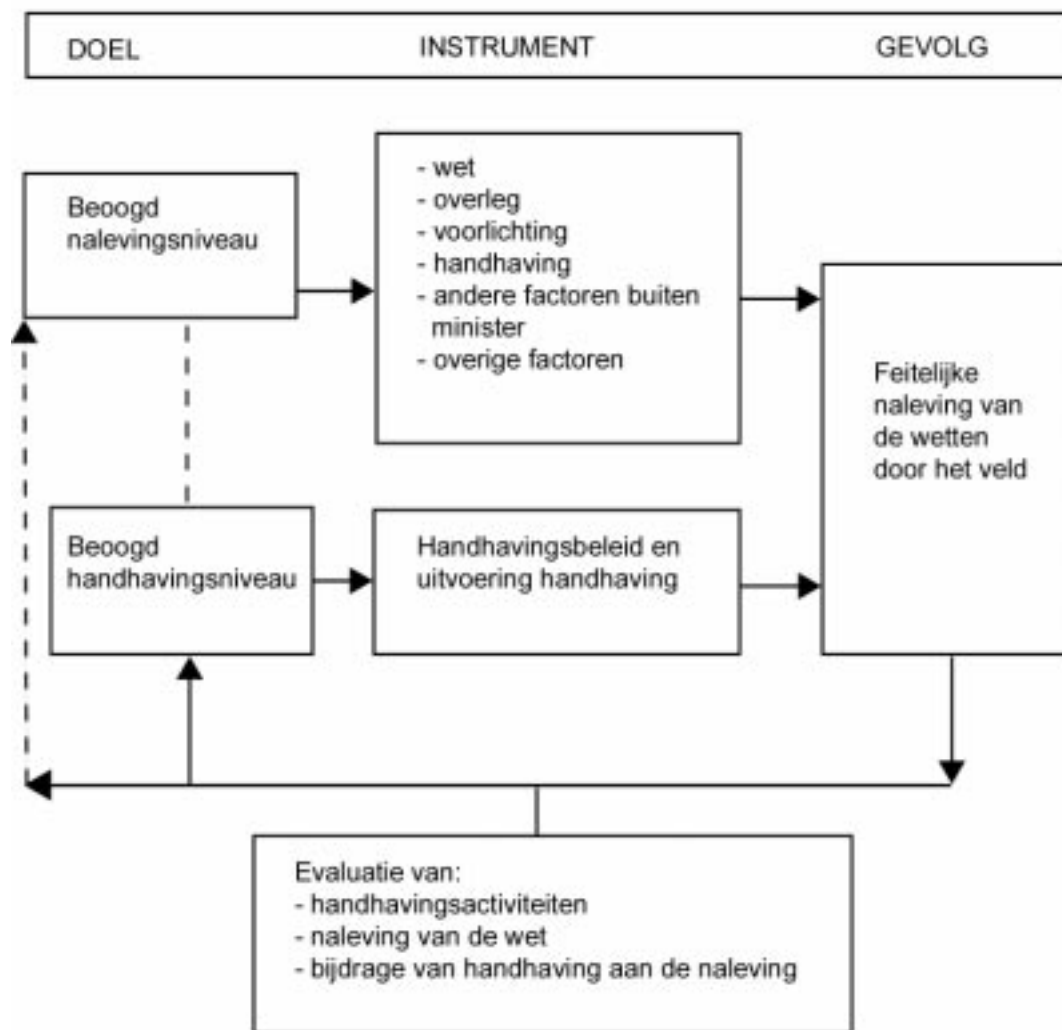
Voor zover uit wet- en regelgeving handhavingstaken voortvloeien dient duidelijk te zijn op welk niveau de wet- en regelgeving gehandhaafd dient te worden om een bijdrage te leveren aan het realiseren van een gewenst nalevingsniveau. Op basis van de gewenste bijdrage kan de inspectie bepalen welke activiteiten verricht moeten worden om dit niveau te bereiken. Het handhavingsniveau is, met andere woorden, het doel dat de inspecties met de handhavingsactiviteiten wensen te bereiken. Het gewenste handhavingsniveau kan per wet(sbepaling), afhankelijk van de risico's die het niet handhaven oplevert, verschillen. Idealiter wordt het handhavingsniveau bepaald door het door de minister gewenste nalevingsniveau.

De Rijksverkeersinspectie heeft in overleg met de beleidsdirecties zogeheten *kernbepalingen* aangewezen. Dit zijn bepalingen waarvan departement en inspectie vinden dat ze voor 100% gehandhaafd (en nageleefd) dienen te worden. Daarom wordt de naleving van deze kernbepalingen bij iedere wegcontrole en bij ieder bedrijfsinspectie gecontroleerd. Kernbepalingen komen uit wet- en regelgeving voor arbeidstijden, vervoer gevaarlijke stoffen, personenvervoer en goederenvervoer. Op overtredingen op de niet-kernbepalingen wordt niet gericht gecontroleerd en is geen handhavingsniveau vastgesteld; een overtreder loopt toevallig tegen de lamp.

De Arbeidsinspectie werkt deels op een vergelijkbare manier. De minister van SZW heeft voor vier onderwerpen (werkdruk, tillen, geluid en RSI-klachten) een beoogd nalevingsniveau bepaald. Over de naleving van de betreffende bepalingen worden afspraken gemaakt met de brancheorganisaties. Deze onderwerpen hebben prioriteit bij de handhaving door de Arbeidsinspectie.

De Inspectie van het Onderwijs houdt aan de hand van toetsingskaders toezicht op de kwaliteit van de onderwijsinstellingen en heeft voor de verschillende sectoren een «bodem» geformuleerd waar scholen niet onder mogen. Indien onderwijsinstellingen onder deze bodem (dreigen te) komen wordt het toezicht van de Inspectie geïntensiveerd. Het handhavingsniveau is er derhalve op gericht om een basisniveau te waarborgen. Daarmee zou gesteld kunnen worden dat, impliciet, *nul procent* zwakke scholen wordt nagestreefd. Overigens is het de vraag of met de toetsingskaders alle wettelijke vereisten worden afgedekt. In de toetsingskaders wordt niet verwezen naar de wettelijke bepalingen en de Inspectie van het Onderwijs heeft tijdens het onderzoek niet aangetoond dat met de toetsingskaders alle wettelijke eisen aan de orde komen. Het impliciete handhavingsniveau geldt dus uitsluitend de (kwaliteits)eisen uit de toetsingskaders en niet de (mogelijk) overige wettelijke bepalingen.

Het door de inspectie vastgestelde handhavingsniveau dient door de minister goedgekeurd te worden. Tevens dient duidelijk te zijn op welke wijze de inspectie het feitelijke nalevingsniveau vaststelt. Schematisch ziet een en ander er als volgt uit.



De resultaten uit het onderzoek op de aspecten «handhavingsniveau», «goedkeuring door minister» en «meting van feitelijk nalevingsniveau» kunnen voor de acht inspecties als volgt in tabelvorm worden weergegeven:

Inspectie	Jeugd- hulpver- lening	Keurings- dienst v. Waren	Volks- huisves- ting	Milieu- hygiëne	Arbeids- inspectie	Politie	Rijks- verkeers- inspectie	Onder- wijs	Gezond- heidszorg
Handhavings- niveau	--	--	--	--	+	--	+	--	
Goedkeuring minister	nee	nee	nee	nee	Ja	nee	nee	nee	nee
Meting nalevings- niveau	-	++	+	+	+	-	+	+	

Legenda:

++ aanwezig en voldoet  
- ontbreekt bijna volledig

+ aanwezig maar met gebreken  
-- afwezig

Met uitzondering van de Rijksverkeersinspectie en de Arbeidsinspectie die voor een aantal wetsbepalingen waar het nalevingsniveau expliciet op 100% is gesteld hebben aangegeven dat de handhaving bij die bepalingen prioriteit heeft, heeft geen enkele inspectie expliciet vastgelegd op welk niveau de wet- en regelgeving gehandhaafd dienen te worden. De Inspectie van het Onderwijs heeft wel een (kwaliteits)bodem geformuleerd waaronder de scholen niet mogen zakken. Beslissingen van inspecties om al dan niet naar de naleving van wet- en regelgeving te kijken, worden niet voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon. In de praktijk wordt, in de regel in de jaarplannen, *wel* duidelijk gemaakt welke terreinen prioriteit krijgen. De terreinen die buiten beschouwing blijven worden doorgaans niet expliciet gemaakt. Belangrijker nog is dat buiten beschouwing blijft welk(e) (bijdrage aan het) nalevingsniveau de handhavingsactiviteiten moeten leveren. Wat het meten van het feitelijke nalevingsniveau betreft scoren de inspecties, met uitzondering van de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en de Inspectie voor de Politie, aanmerkelijk beter.

De Inspectie Milieuhygiëne maakt in haar jaarplan voor 2001 *wel* expliciet dat een aantal besluiten en regelingen in dat jaar niet gehandhaafd zullen worden. Aangegeven wordt dat de beschikbare capaciteit ingezet wordt op het handhaven van wettelijke regelingen die meer prioriteit genieten. Daarnaast wordt bij sommige besluiten als reden genoemd het vermoedelijk goede naleefgedrag en ook is het niet handhaafbaar zijn van sommige regelingen reden om er geen aandacht aan te schenken.

Een aantal inspecties heeft geen bevoegdheden (ook niet via de minister) om naleving van normen uit wet- en regelgeving af te dwingen: de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en de Inspectie voor de Politie (en waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs ook de Inspectie van het Onderwijs). Deze inspecties zijn geen handhavers in traditionele zin (met dwingende bevoegdheden) maar moeten door overreding en overleg het gewenste gedrag bevorderen bij de objecten waarop zij toezicht houden. Dat neemt echter niet weg dat ook deze inspecties zich een streefdoel moeten stellen wat zij bij hun «objecten» willen bereiken en welke, in hun geval stimulerende, activiteiten zij willen inzetten om het streefdoel te bereiken. Eveneens moeten zij meten of hun streefdoelen bereikt worden.

### 3.4 Handhavingsbeleid

Op grond van een vastgesteld niveau waarop wet- en regelgeving dient te worden gehandhaafd kan een inspectie een handhavingsbeleid bepalen. Op grond daarvan is duidelijk wat door wie met welke frequentie moet worden gedaan om het gewenste handhavingsniveau te realiseren. Om in gelijke gevallen van normafwijking op dezelfde manier op te treden dient een inspectie voorts vast te leggen wat er bij welke normafwijking dient te gebeuren.

De Keuringsdienst van Waren kent definities voor alle soorten toezicht. Tevens is de werkwijze beschreven voor de soorten toezicht, bestaan er uitgebreide voorschriften voor het maatregelenbeleid en normen voor de zwaarte van overtredingen en te nemen maatregelen.

Toetsing van de acht inspecties aan deze twee aspecten geeft het volgende beeld:

Inspectie	Jeugdhulpverlening	Keuringsdienst v. Waren	Volkshuisvesting	Milieuhygiëne	Arbeidsinspectie	Politie	Rijksverkeersinspectie	Onderwijs	Gezondheidszorg
Handhavingsbeleid	--	+	+	+	+	-	+	+	+
Vastlegging reactie bij normafwijking	--	++	+	++	++	--	++	+	

Legenda: ++ aanwezig en voldoet  
 -- ontbreekt bijna volledig  
 + aanwezig maar met gebreken.  
 -- afwezig.

Twee van de acht inspecties (Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, en Inspectie voor de Politie) hebben niet vastgelegd welke activiteiten door wie met welke frequentie verricht moeten worden om wet- en regelgeving te handhaven. Bij de Inspectie voor de Politie is een leidraad gehanteerd die geen formele status heeft. De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft geen beleid geformuleerd. De twee genoemde inspecties hebben evenmin duidelijk vastgelegd wat te doen bij normafwijkingen.

### 3.5 Registratie objecten van toezicht

Als een inspectie haar werk naar behoren wil verrichten, is het noodzakelijk dat de inspectie goed zicht heeft op haar inspectieobjecten.

De Inspectie van het Onderwijs kan gebruikmaken van het overzicht dat bij het agentschap Centrale Financiën Instellingen (CFI) bestaat van de instellingen voor onderwijs. De CFI verzorgt de distributie van financiële middelen aan de individuele instellingen en heeft uit dien hoofde een actueel overzicht van de toezichtobjecten van de inspectie.

Op basis van het onderzoek kan van de toezichtobjectregistratie door de acht onderzochte inspecties het volgende beeld worden gegeven:

<i>Inspectie</i>	<i>Jeugdhulp- verlening</i>	<i>Keurings- dienst v. Waren</i>	<i>Volkshuis- vesting</i>	<i>Milieu- hygiëne</i>	<i>Arbeids- inspectie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijksver- keers- inspectie</i>	<i>Onder- wijs</i>	<i>Gezond- heidszorg</i>
Registratie objecten van toezicht	++	+	++	-	+	++	+	++	++

Legenda: ++ aanwezig en voldoet  
- ontbreekt bijna volledig

+ aanwezig maar met gebreken  
-- afwezig

De inspecties hebben over het geheel genomen een goed overzicht van hun controleobjecten. Dat geldt in iets mindere mate voor de inspecties die te maken hebben met vaak muterende objecten van toezicht, zoals de Inspectie Milieuhygiëne, de Arbeidsinspectie en de Keuringsdienst van Waren.

De Inspectie Milieuhygiëne beschikt bovendien niet over een centraal geautomatiseerd systeem voor de in de controles opgenomen verschillende soorten bedrijven en de daar uitgevoerde controles. Door het ontbreken van een dergelijk centraal systeem bestaat het risico dat controleurs niet in voldoende mate op de hoogte zijn van al lopende handhavingsactiviteiten bij een bedrijf waar zij controle uitoefenen. Deze situatie klemt des te meer bij een inspectie als de Inspectie Milieuhygiëne, die bedrijven zowel voor het eerstelijns- als het tweedelijns-toezicht bezoekt. Bij de Inspectie Milieuhygiëne zijn inmiddels voorbereidingen getroffen voor de ontwikkeling van een landelijk systeem van controle-registratie.

### 3.6 Werkpakket

Als een inspectie op basis van het gewenste handhavingsniveau weet welke activiteiten ze moet verrichten, kan zij met behulp van de registratie van inspectieobjecten berekenen wat het totale aan de inspectie opgedragen werkpakket is.<sup>39</sup>

Uit het onderzoek komt op dit punt het volgende beeld van de acht inspecties naar voren:

<i>Inspectie</i>	<i>Jeugdhulp- verlening</i>	<i>Keurings- dienst v. Waren</i>	<i>Volkshuis- vesting</i>	<i>Milieu- hygiëne</i>	<i>Arbeids- inspectie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijksver- keers- inspectie</i>	<i>Onder- wijs</i>	<i>Gezond- heidszorg</i>
Werkpakket opgesteld	--	-	-	-	-	--	-	-	-

Legenda: ++ aanwezig en voldoet  
- ontbreekt bijna volledig

+ aanwezig maar met gebreken  
-- afwezig

Geen enkele van de acht onderzochte inspecties heeft compleet in beeld gebracht wat er in totaliteit gedaan moet worden op basis van de geldende wet- en regelgeving.

Wel heeft een aantal inspecties, op basis van de prioriteiten die worden gesteld en de noodzakelijk geachte bezoekfrequentie, een idee van de totale feitelijke (jaarlijkse) werklust. Deze is echter gerelateerd aan de aanwezige middelen (personeel) en opgesteld nadat, rekening houdend met de aanwezige middelen, prioriteiten zijn gesteld. De feitelijke werklust is dus niet gerelateerd aan de gewenste handhavings- en nalevings-niveaus.

<sup>39</sup> Dit is dus iets anders dan het werkplan en het daarin opgenomen daadwerkelijk uit te voeren werkpakket.

### 3.7 Risicoanalyse

Omdat een inspectie doorgaans niet over voldoende mensen en middelen beschikt om het totale opgedragen werkpakket uit te voeren, moeten keuzes worden gemaakt. Een inspectie zal prioriteiten moeten stellen zodat een hoeveelheid werk uit het totale werkpakket wordt geselecteerd die uitvoerbaar is.

Het ligt voor de hand dat een inspectie een inschatting maakt, in de vorm van een risicoanalyse, welke inspectietaken het minste risico opleveren als ze niet worden uitgevoerd. Omdat delen van de opgedragen werkzaamheden niet worden uitgevoerd, dienen de uitkomsten van de risicoanalyse voorgelegd te worden aan de opdrachtgever, in casu de verantwoordelijke minister.

Het onderzoek levert op de aspecten «risicoanalyse» en «goedkeuring door minister» de volgende resultaten op voor de acht inspecties:

Inspectie	Jeugdhulpverlening	Keuringsdienst v. Waren	Volkshuisvesting	Milieuhygiëne	Arbeidsinspectie	Politie	Rijksverkeersinspectie	Onderwijs	Gezondheidszorg
Risicoanalyse	+	+	+	+	+	--	+	-	+
Goedkeuring	ja	ja	nee	ja	ja	nee	ja	nee	nee

Legenda:

++ aanwezig en voldoet  
- ontbreekt bijna volledig

+ aanwezig maar met gebreken  
-- afwezig

Hoewel geen van de inspecties een beeld hebben van hun totale werkpakket (zie § 3.6), stellen zes inspecties (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Keuringsdienst van Waren, Inspectie Volkshuisvesting, Inspectie Milieuhygiëne, Arbeidsinspectie en Rijksverkeersinspectie) in een of andere vorm prioriteiten bij de bepaling van hun activiteiten. De gestelde prioriteiten worden door de betreffende inspecties ter goedkeuring voorgelegd aan de verantwoordelijke bewindspersoon.

De gevolgde werkwijze leidt ertoe dat de verantwoordelijke minister weliswaar kan zien wat er gedaan wordt, maar niet wat er minder of niet gedaan wordt door een inspectie.

De Inspectie van het Onderwijs is in 1999 begonnen met een zogenaamde bestandsopname. Tot 2003 worden alle onderwijsinstellingen getoetst op kwaliteit. Daarna zal een systeem van «proportioneel toezicht» gaan gelden, waarbij de intensiteit van het toezicht zal worden afgestemd op de aangetroffen kwaliteit van de afzonderlijke onderwijsinstellingen. De huidige bestandsopname kan derhalve gezien worden als de basis onder de toekomstige risicoanalyse.

De Inspectie voor de Politie geeft aan dat als bepaalde toezichtwerkzaamheden uit haar takenpakket niet worden uitgevoerd, er gelet op de taak van de Inspectie niet direct sprake zal zijn van grote maatschappelijke risico's zoals bij andere inspecties het geval kan zijn. Daarmee wordt het ontbreken van een risicoanalyse volgens de Inspectie in belangrijke mate genuanceerd.<sup>40</sup>

### 3.8 Werkplan

Op basis van een goedgekeurde prioriteitenstelling kan een inspectie een werkplan opstellen. Met alle beperkingen die voortkomen uit de tekortkomingen uit de vorige paragrafen, is de Algemene Rekenkamer nagegaan

<sup>40</sup> Gesprek Ministerie van BZK en Algemene Rekenkamer in het kader van het «ambtelijk hoor en wederhoor» d.d. 6 december 2001.



of de inspecties een werkplan opstellen en of ze dit aan de betrokken minister ter goedkeuring voorleggen.

Het volgende beeld komt uit het onderzoek naar voren:

<i>Inspectie</i>	<i>Jeugdhulp- verlening</i>	<i>Keurings- dienst. v. Waren</i>	<i>Volkshuis- vesting</i>	<i>Milieu- hygiëne</i>	<i>Arbeids- inspectie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijksver- keers- inspectie</i>	<i>Onder- wijs</i>	<i>Gezond- heidszorg</i>
Werkplan	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Goedkeuring minister	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja	ja

Legenda: ++ aanwezig en voldoet  
- ontbreekt bijna volledig

+ aanwezig maar met gebreken  
-- afwezig

Alle inspecties stellen een werkplan op. Alleen het werkplan van de Inspectie voor de Politie omvat niet alle voorgenomen werkzaamheden.<sup>41</sup> Hierbij past de aantekening dat geen van de inspecties een werkplan opstelt waarbij een relatie wordt gelegd tussen beoogd nalevingsniveau en de daaruit noodzakelijk voortkomende activiteiten. Zeven inspecties leggen hun werkplan ook ter goedkeuring voor aan de betrokken minister.

### 3.9 Conclusies

Bij de inrichting van de handhaving gaat geen van de acht onderzochte inspecties te werk volgens de gehanteerde normen. Het mankeert met name aan:

- inzicht in het totaal aan de inspectie opgedragen taken;
- het vaststellen op welk niveau een wet gehandhaafd moet worden (handhavingsniveau);
- het leggen van een verband tussen gewenst handhavingsniveau en te verrichten activiteiten.

Dit heeft tot gevolg dat geen van de inspecties aan de verantwoordelijk minister meldt welke taken ze, gegeven de toegewezen personele capaciteit en middelen, niet uitvoert en wat daarvan de implicaties zijn. In de werkplannen, die niet in alle gevallen worden voorgelegd aan de betrokken minister, hebben de inspecties een impliciete keuze voor de uit te voeren werkzaamheden op basis van de beschikbare capaciteit en middelen gemaakt. De keuze derhalve om aan bepaalde zaken die werkperiode geen tijd te besteden wordt, met uitzondering van de Inspectie Milieuhygiëne, niet ter goedkeuring aan de betrokken minister voorgelegd.

<sup>41</sup> De werkzaamheden voortvloeiend uit de zogenaamde a-taak (zie hoofdstuk 2, § 2.7) worden niet opgenomen in het programma.

## 4 HANDHAVINGSPRESTATIES

### 4.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de beleidsinformatie die de acht onderzochte rijksinspecties leveren aan de minister onder wie zij ressorteren toereikend is. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of de inspecties voldoende inzicht hebben in hun activiteiten en prestaties en in de effecten van hun werk, en of zij zich daarover adequaat verantwoorden aan de verantwoordelijke minister (§ 4.2).

Vervolgens heeft de Algemene Rekenkamer bekeken welke prestaties inspecties leveren op het terrein van handhaving. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de wijze waarop de inspectie een inspectietraject, waarbij een situatie van normafwijking is geconstateerd, afrondt (§ 4.3).

### 4.2 Beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat een inspectie voldoende zicht heeft op haar activiteiten en prestaties en op de effecten van haar werk, en dat zij zich daarover voldoende verantwoordt tegenover de minister.

#### *Handhavings- en toezichtsactiviteiten*

Alle inspecties blijken een redelijk tot goed beeld te hebben van hun handhavings- en toezichtsactiviteiten. Sommige inspecties hanteren een geautomatiseerd bestand, waarin inspecteurs hun uitgevoerde activiteiten invoeren. Een dergelijk systeem kan een goed beeld van de handhavingsactiviteiten leveren.

De Arbeidsinspectie hanteert sinds 1998 het Geïntegreerd informatiesysteem Arbeidsinspectie (Gisai). De inspecteurs voeren de gegevens van elk bezoek aan een bedrijf in het systeem in. Het gehele primaire proces wordt ermee afgedekt. Het systeem biedt inzicht in tal van gegevens waaronder bedrijfsgegevens, gegevens over het inspectietraject, correspondentie met het bedrijf en bedrijfsvoeringsgegevens. Omdat er een vast format wordt gebruikt kunnen de gegevens geaggregeerd en geanalyseerd worden. De gegevens uit het systeem worden gebruikt voor managementinformatie en beleidsinformatie. Ook kunnen inspecteurs de gegevens gebruiken ten behoeve van hun inspectiebezoeken. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat het systeem volledig is, maar niet altijd inzichtelijk. Zo zijn delen van bedrijfsdossiers niet altijd onder dezelfde noemer te vinden.

De Rijksverkeersinspectie werkt op een vergelijkbare manier. Gegevens over controles worden door de inspecteurs opgeslagen in het Beleidsinformatie Controlesysteem (BIC). Anders dan bij de Arbeidsinspectie functioneert het systeem niet tegelijkertijd als een «voortgangsbewakingssysteem». Het systeem is uitsluitend bedoeld als managementinformatiesysteem.

#### *Naleving door het veld*

Van de naleving door het veld is minder bekend. Drie inspecties hebben hier een goed beeld van (Inspectie van het Onderwijs, Keuringsdienst van Waren en de Inspectie Volkshuisvesting voor haar eerstelijnsactiviteiten). De Inspectie voor de Politie, de Inspectie Milieuhygiëne en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming weten maar van een beperkt deel van het beleidsveld hoe het met de naleving is gesteld.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat binnen de Inspectie Milieuhygiëne veel meer prestatiegegevens aanwezig zijn dan op grond van het Jaarverslag of de zogenaamde «Zomerbrief» aan de Tweede Kamer blijkt. Deze getallen geven evenwel geen inzicht in de totale handavingsprestaties per wet- en regeling of per regio. Daardoor ontbreekt ook inzicht in de ontwikkelingen van het aantal controles, overtredingen en bestuurlijke en strafrechtelijke afdoeningen. Voor de reguliere (tweedelijns-)toezichtsprestaties, zoals bezoeken aan gemeenten, nazorg van landelijke projecten en klachtenafhandeling geldt dit gebrek aan inzicht eveneens.

### *Rapportage aan minister*

De Algemene Rekenkamer heeft bekeken of de inspecties aan de minister rapporteren over hun handavingsprestaties en over het nalevingsniveau in het gehele beleidsveld, idealiter met een meerjarig beeld.

Bij de helft van de inspecties (Rijksverkeersinspectie, Inspectie Volkshuisvesting, Inspectie voor de Politie, Inspectie Milieuhygiëne) is er geen (afzonderlijke) rapportage aan de minister of vertoont de rapportage gebreken.

De Rijksverkeersinspectie verantwoordde zich in 1999 en 2000 aan de directeur-generaal Goederenvervoer van het Ministerie van V&W. Het was aan de betreffende directeur-generaal om al of niet verantwoordingsinformatie door te geven aan bewindspersonen. Vanaf 2001 rapporteert de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waar de Rijksverkeersinspectie nu deel van uitmaakt, rechtstreeks aan de minister, die de verantwoording aan de Tweede Kamer stuurt.

Een tijdige verslaglegging in jaarverslagen blijkt nog geen gemeengoed te zijn onder inspecties.

In het najaar van 2001 was van zes van de acht inspecties een jaarverslag over 2000 verschenen (Arbeidsinspectie, Rijksverkeersinspectie, Keuringsdienst van Waren, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Inspectie Milieuhygiëne en Inspectie van het Onderwijs).

Het jaarverslag over 2000 van de Inspectie Milieuhygiëne verscheen echter pas eind november 2001. De Inspectie van het Onderwijs bracht in oktober haar jaarverslag uit. Van de Inspectie voor de Politie was het verslag over 2000 eind november 2001 nog niet verschenen (in zijn reactie op dit rapport heeft de minister van BZK aangegeven dat de jaarverslagen van deze Inspectie over 2000 en 2001 in het voorjaar van 2002 zullen verschijnen). De Inspectie Volkshuisvesting maakt geen apart jaarverslag. De verantwoordingsinformatie van de inspectie is opgenomen in een interne management-rapportage van de directie Marktdiensten.

De jaarverslagen van de Arbeidsinspectie, de Rijksverkeersinspectie en de Inspectie van het Onderwijs leveren kerngegevens over verscheidene jaren, waardoor trends en ontwikkelingen zichtbaar worden. De Inspectie Milieuhygiëne vergelijkt in haar laatste jaarverslag over twee jaren met elkaar (1999 en 2000).

De verslagen van de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Politie, de Inspectie Milieuhygiëne, de Keuringsdienst van Waren, de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en de Inspectie van het Onderwijs worden aan de Tweede Kamer gezonden.

In sommige gevallen heeft de Algemene Rekenkamer wel andere rapportages aangetroffen die informatie geven over handavingsactiviteiten en het beleidsveld, bijvoorbeeld de zogenaamde «Zomerbrieven» aan de Tweede Kamer over de activiteiten van de Inspectie Milieuhygiëne. Een ander voorbeeld vormt het *Toezichtsverslag 1999*.<sup>42</sup> van het Ministerie van VROM over de Inspectie Volkshuisvesting, en de

<sup>42</sup> Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Toezichtsverslag 1999 Sociale Huursector*, februari 2001.

rapportage over de naleving van de bouwregelgeving, waarin ontwikkelingen vanaf 1996 worden weergegeven,<sup>43</sup> die deze inspectie zelf heeft opgesteld. In beide stukken wordt wel over de naleving bericht, maar niet over de handhavingsactiviteiten van de inspectie. Beide documenten worden aan de Tweede Kamer gestuurd.

De Inspectie Milieuhygiëne rapporteert wel over handhavingsprestaties aan de minister, maar in de openbare stukken worden handhavingsprestaties per wet en besluit niet vermeld. Het ontbreekt op centraal niveau aan geaggregeerde informatie van prestaties en van analyses van die prestaties.

#### *Voorlichting aan het veld*

Inspecties moeten het «veld» dat zij bestrijken informeren over de bevindingen van hun handhavingsactiviteiten. Op die manier kunnen regelmatig terugkerende of ernstige normafwijkingen onder de aandacht worden gebracht en kan de naleving van wet- en regelgeving worden bevorderd.

De meerderheid van de inspecties licht het veld in over haar activiteiten en de resultaten daarvan. De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming doet dit slechts deels. De (geaggregeerde) rapportages worden uitsluitend naar de provincies (bevoegd gezag) gestuurd en niet naar de relevante instellingen in het veld.

De Inspectie van het Onderwijs voert een actief openbaarmakingsbeleid. De door haar verzamelde informatie over scholen wordt niet alleen aan het veld bekend gemaakt, maar ook aan derden ter beschikking gesteld. Zo zijn alle verslagen van de instellingsbezoeken toegankelijk via internet en is er voor de sector voortgezet onderwijs een zogenaamde «kwaliteitskaart» openbaar. Daarop staat algemene informatie over de school, maar ook actuele gegevens over het aantal zittenblijvers, over de doorstroom en over de examenresultaten.

#### *Evaluatie van de effectiviteit*

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer bekeken of de inspectie haar handhavingsbeleid en de effectiviteit daarvan evalueert en hierover rapporteert aan de minister.

Bijna geen van de inspecties blijkt na te gaan of de eigen handhavingsaanpak daadwerkelijk effectief is. Bij een aantal inspecties wordt wel in minder vergaande vorm onderzoek gedaan.

Zo heeft de Inspectie Volkshuisvesting haar handhavingsbeleid op onderdelen geëvalueerd. De Inspectie van het Onderwijs heeft in de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs een «satisfactie-onderzoek» uitgevoerd. De activiteiten van de Arbeidsinspectie zijn in 2000 door het Ministerie van SZW geëvalueerd. Daarnaast hanteert de Arbeidsinspectie een kwaliteitszorgmodel waarbij regelmatig audits van onderdelen van werkprocessen worden uitgevoerd.

#### *Overkoepelend beeld*

Knelpunten in het inzicht in de eigen handhavingsprestaties en de verantwoording daarover zijn er vooral bij de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming en Inspectie voor de Politie. Onderstaande tabel geeft een overkoepelend beeld.

<sup>43</sup> Inspectie Volkshuisvesting, *Inspectie Bouwregelgeving Landelijke Rapportage 2000*, 28 maart 2001.

## Inzicht en verantwoording: overkoepelend beeld

Inspectie	Jeugdhulpverlening	Keuringsdienst v. Waren	Volkshuisvesting*		Milieuhygiëne*		Arbeidsinspectie	Politie	Rijksverkeersinspectie	Onderwijs	Gezondheidszorg
			1	2	1	2					
Zicht op handhavingsprestaties	++	++	+	+	+	+	++	++	++	++	++
Zicht op naleving door het veld	-	++	++	+	-	+	+	-	+	++	+
Periodieke rapportage aan minister	+	++	-	+	-	+	++	-	-	++	++
Periodieke rapportage aan veld	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Evaluatie effectiviteit handhaving	--	+	-	-	-	-	-	--	-	-	

Legenda: ++ aanwezig en voldoet  
- ontbreekt bijna volledig

+ aanwezig maar met gebreken  
-- afwezig

\* Bij de Inspectie Volkshuisvesting en de Inspectie Milieuhygiëne is onderscheid gemaakt tussen het eerstelijns- en het tweedelijns-toezicht.

### 4.3 Prestaties afronding inspectietraject

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld hoe de inspecties een traject afronden waarbij een normafwijking of tekortkoming is geconstateerd.

#### *Afweging inzake vervolgactiviteit*

De Algemene Rekenkamer is steekproefsgewijs nagegaan of elk inspectiebezoek uitmondt in een uitdrukkelijke afweging of er een vervolgactiviteit door de inspectie moet plaatsvinden. Deze afwegingen dienen gebaseerd te zijn op handhavings- of toezichtsrichtlijnen. Vijf inspecties (Arbeidsinspectie, Rijksverkeersinspectie, Keuringsdienst van Waren, Inspectie Milieuhygiëne, Inspectie van het Onderwijs) hebben hun handhavings- of toezichtswerkzaamheden gestandaardiseerd en werken in principe volgens deze opzet. Toch blijkt in de praktijk dat niet in alle gevallen op deze manier wordt gewerkt of kon het niet uit de dossiers worden opgemaakt.

Uit onderzoek naar de inspectietrajecten van de Arbeidsinspectie komt naar voren dat in drie van de 31 gevallen de inspectie afweek van haar handhavingsbeleid. Bij de Inspectie voor het Onderwijs bleek in twee van de 30 gevallen niet geheel te zijn gewerkt conform het handhavingsbeleid.

Twee inspectiediensten wegen niet of nauwelijks af of het inspectiebezoek tot een hercontrole of andere activiteit noopt. Het betreft de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.

De Inspectie voor de Politie stelt zich bij haar toezicht op de korpsen bescheiden op. Bij de beoordeling van de kwaliteitsstelsels laat zij zich in voorzichtige bewoordingen uit en er worden, op een uitzondering na, geen duidelijke conclusies getrokken en concrete vervolgspraken gemaakt. Ook in de thematische onderzoeken blijven conclusies en

aanbevelingen gericht op de afzonderlijke politieregio's achterwege. De Inspectie geeft aan dat dat past bij de afspraken die Tweede Kamer en minister hebben gemaakt. Bij de behandeling van de wet sprak de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken over «een inspectie op kousenvoeten».<sup>44</sup>

De Algemene Rekenkamer is van mening dat artikel 53a van de Politiewet en de Memorie van Toelichting voldoende ruimte laten voor een explicietere aanpak. De beoordeling door de inspectie dient om «op rijksniveau een beeld te krijgen van de taakuitvoering door de politie en het beheer van de politiekorpsen. (...) Afhankelijk van de ernst van de bevindingen kunnen andere maatregelen (dan overleg) worden overwogen. Zo is het mogelijk dat door de inspectie een nader onderzoek wordt ingesteld bij een politiekorps. Naast het feit dat de openbaarmaking van een rapport van de inspectie al een positief effect kan hebben, kan het politiekorps op basis van de rapportage ook een aantal suggesties voor verbetering worden gegeven».<sup>45</sup>

De Inspectie Volkshuisvesting neemt een tussenpositie in: in het tweedelijnswerk maken zij een afweging inzake vervolgactiviteiten wel, maar in het eerstelijnswerk kan het systematischer.

De Inspectie Volkshuisvesting heeft voor haar eerstelijnsstaak in 1999 en in 2000 een oordeel uitgesproken over de volkshuisvestelijke prestaties van alle toegelaten woningcorporaties. De inspectie heeft toen geconstateerd dat voor het jaar 2000 ten minste elf en wellicht twintig (van de 694) corporaties een oordeelsbrief van de staatssecretaris van VROM hadden moeten ontvangen, maar deze niet hadden gekregen.<sup>46</sup> Ook bleek dat sommige opmerkingen uit het oordeel van de inspectie niet in de oordeelsbrief werden opgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat er op de zeventig door de staatssecretaris in november 2000 ondertekende oordeelsbrieven (over het functioneren van de corporaties in 1999) in augustus 2001 een vervolgreactie van de kant van de inspectie kwam, ofschoon een aantal brieven een reactietermijn van drie maanden bevat.

#### *Vaststelling termijn voor vervolgactie*

De Algemene Rekenkamer is ook nagegaan of de inspecties voor eventuele vervolgactiviteiten een termijn vaststellen. De inspectiediensten die hierover een afweging maken (zie hierboven), stellen in principe ook een *termijn* waarop de vervolgactie zal plaatsvinden – behalve de Inspectie van het Onderwijs. Het beeld is overigens gevarieerd: de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld, stelt wel de datum *vanaf* wanneer gecontroleerd kan gaan worden, maar niet *voor* welke datum gecontroleerd zal zijn.

#### *Vaststelling termijn voor opheffing normafwijking*

De Algemene Rekenkamer is voorts nagegaan of de inspectiediensten, wanneer zij een tekort of normafwijking vast stellen, aangeven binnen welke termijn dit tekort moet zijn opgeheven. Vijf inspecties doen dit in redelijke mate (Arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren, Inspectie Volkshuisvesting, Inspectie Milieuhygiëne, Inspectie van het Onderwijs). Drie inspecties leggen een dergelijke termijn niet of nauwelijks vast. Dit betreft de Rijksverkeersinspectie, de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.

<sup>44</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, TK 103–7244.

<sup>45</sup> Memorie van Toelichting bij wijziging van de Politiewet. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 298, nr. 3.

<sup>46</sup> Analyse project individueel oordeel 1999, versie 12 maart 2001.

Bij de Inspectie van het Onderwijs worden oordelen soms wel en soms niet van een termijn voorzien. Dit hangt af van het type oordeel. De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van het voortgezet onderwijs aan de hand van dertien kwaliteitskenmerken. De aanbevelingen van de Inspectie over de kwaliteit van de school hebben geen concrete tijdshorizon

en er zijn geen duidelijke afspraken over hoe de inspectie in de toekomst zal terugkomen op de oordelen en op de daarmee samenhangende gewenste richting waarin zij de school wil stimuleren.

Daarnaast kijkt de Inspectie naar de naleving van een aantal concrete wettelijke bepalingen, zoals het beschikbaar zijn van een schoolgids. De afspraken die de inspectie daarover maakt met de betreffende school zijn wél concreet en hebben een tijdshorizon.

#### *Zicht op naleving na interventie*

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de inspectie weet of de tekortkomingen zijn opgeheven wanneer een interventie heeft plaatsgevonden – bijvoorbeeld een waarschuwing of bestuurlijke boete. Bij drie inspecties is dit zicht beperkt. Zij gaan, nadat zij een tekortkoming hebben geconstateerd, niet terug om te kijken of de situatie is veranderd. Dit betreft de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Inspectie voor de Politie en de Rijksverkeersinspectie.

De Rijksverkeersinspectie houdt geen dossiers bij van bedrijven waarvan het vermoeden bestaat dat zij regelmatig overtredingen tegen kernbepalingen begaan of op een andere wijze een risico voor de veiligheid van weggebruikers en burgers inhouden. Uitsluitend in het geval van zogenaamde «dubbele-normovertredingen» (gelijktijdige overtreding van twee kernbepalingen uit de rij- en rusttijdenwet) wordt een bedrijf «gevolgd» en wordt nagegaan of het gedrag verbetert.

De Inspectie Volkshuisvesting weet of de situatie is verbeterd na interventie in het eerstelijnsnetwerk, maar bij haar tweedelijnsactiviteiten heeft zij hierop slechts beperkt zicht. Gelet op de in 2000 op verzoek van de Tweede Kamer in gang gezette intensivering van het toezicht op de bouwregelgeving is het de verwachting dat het zicht hierop binnen afzienbare termijn verbetert. De andere inspectiediensten (Arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren, Inspectie Milieuhygiëne en Inspectie van het Onderwijs) kennen de resultaten van hun inspectiewerkzaamheden wel.

#### *Zicht op activiteiten in volgende schakel*

Bij vijf inspecties is sprake van een mogelijk volgende handhavingsdienst (meestal het Openbaar Ministerie). Deze wordt geacht, wanneer de inspectie ernstige tekortkomingen in het veld heeft vastgesteld en aanbrengt, een vervolgactie te ondernemen.

De Algemene Rekenkamer heeft gekeken of de inspecties nagaan wat de uitkomst van de vervolgacties van deze volgende handhavingsdienst is. Indien het Openbaar Ministerie de mogelijk volgende handhaver is, zou de inspectie moeten weten of de door haar aangebrachte zaak (opgemaakt proces verbaal) tot een veroordeling, een schikking of een sepot leidt. Dit acht de Algemene Rekenkamer van belang omdat de inspectie dan beter de resultaten van haar opsporingswerk kan beoordelen.

Drie van de vijf van de inspecties voor wie dit van toepassing is,<sup>47</sup> hebben in redelijke mate inzicht in de afloop van de opgemaakte processen verbaal (Arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren, Inspectie Milieuhygiëne).

<sup>47</sup> Voor de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Politie is er geen andere toezichthoudende of handhavende organisatie die volgend op de inspectie actie zou moeten ondernemen.



Binnen de Keuringsdienst van Waren is het bedrijfsbureau verantwoordelijk voor de monitoring van de afwikkeling van de opgestelde processen-verbaal door het Openbaar Ministerie. Sinds 2000 heeft de Keuringsdienst van Waren ongeveer vier keer per jaar periodiek overleg met het expertisecentrum voor economische delicten van het Openbaar Ministerie. Bij deze afstemmingsoverleggen komen zowel werkwijze van de Keuringsdienst van Waren en het Openbaar Ministerie als de voortgang van lopende zaken aan de orde.

De andere twee inspecties weten niet wat het Openbaar Ministerie respectievelijk de subsidiërende overheid<sup>48</sup> met de door hen aangeleverde zaken doet (Rijksverkeersinspectie, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming).

In het veld van de jeugdhulpverlening is de provincie, grootstedelijke regio of ministers van VWS en Justitie het bevoegde gezag van de uitvoeringsinstellingen. Slechts in een beperkt aantal gevallen is de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming op de hoogte van hetgeen het bevoegde gezag onderneemt naar aanleiding van de door haar aan hen gemelde bevindingen. De mate waarin de inspectie hiervan op de hoogte is verschilt per regio. Volgens de inspectie verschilt de mate waarin de provincies en grootstedelijke regio's bereid zijn om consequenties te verbinden aan door de inspectie geconstateerde tekortkomingen. Slechts een beperkt aantal provincies/regio's zou hiertoe bereid zijn en informeert de Inspectie hierover.

#### Overkoepelend beeld

Over het geheel genomen verloopt de afronding van de trajecten goed bij de Arbeidsinspectie, de Keuringsdienst van Waren, de Inspectie Milieuhygiëne en Inspectie van het Onderwijs. Gebreken zijn met name te vinden bij de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming en de Inspectie voor de Politie. Ook bij de Inspectie Volkshuisvesting (met name eerstelijns toezicht) en de Rijksverkeersinspectie zijn verbeteringen mogelijk. Onderstaande tabel geeft een overkoepelend beeld.

#### Prestaties inspecties bij afronding inspectietraject: overkoepelend beeld

Inspectie	Jeugd- hulp- verle- ning	Keurings- dienst v. Waren	Volkshuisvesting		Milieuhygiëne		Arbeids- inspec- tie	Politie	Rijks- verkeers- inspec- tie	Onder- wijs	Gezond- heids- zorg
			1	2	1	2					
Afweging inzake vervolgactie	-	+	-	+	+	+	+	--	+	+	
Vaststelling termijn vervolgactie door inspectie	--	+	-	+	+	+	+	--	+	-	-
Vaststelling termijn opheffing normafwijking	--	+	+	+	+	+	+	--	-	+	+
Zicht op naleving na interventie	--	+	+	-	+	+	+	-	--	+	+

<sup>48</sup> Dit zijn de provincie, de grootstedelijke regio, ministers van Justitie en VWS gezamenlijk of de minister van Justitie afzonderlijk.

<i>Inspectie</i>	<i>Jeugd- hulp- verle- ning</i>	<i>Keurings- dienst v. Waren</i>	<i>Volkshuisvesting</i>	<i>Milieuhygiëne</i>	<i>Arbeids- inspec- tie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijks- verkeers- inspec- tie</i>	<i>Onder- wijs</i>	<i>Gezond- heids- zorg</i>	
Zicht op activiteit in volgende schakel	–	+	nvt nvt	+	+	+	nvt	--	nvt	nvt

Legenda:            ++ aanwezig en voldoet            + aanwezig maar met gebreken.  
                           – ontbreekt bijna volledig        -- afwezig

#### 4.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of de acht onderzochte rijksinspecties voldoende inzicht hebben in hun activiteiten en prestaties en in de effecten van hun werk, en of zij zich daarover verantwoordend aan de minister.

Het belangrijkste knelpunt is dat de inspecties hun handhavingsbeleid maar mondjesmaat evalueren. De vraag of het handhavingsbeleid daadwerkelijk effect sorteert wordt door slechts één van de inspecties beantwoord.

Inspecties hebben over het algemeen wel een redelijk beeld van de handhavings- of toezichtsactiviteiten die ze uitvoeren en – in mindere mate – van de naleving door het veld. De rapportage aan de minister was in 1999 en 2000 bij vier van de acht inspecties onvoldoende. Vrijwel alle inspecties rapporteert aan het veld.

De Algemene Rekenkamer heeft verder de wijze beoordeeld waarop inspecties een inspectietraject waarbij een tekortkoming in de naleving is geconstateerd, afronden.

Bij elke stap in dit proces blijken bij een aantal inspecties gebreken voor te komen. Het betreft met name de Inspectie Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Deze inspecties wegen niet of nauwelijks af of het inspectiebezoek tot een hercontrole of andere activiteit noopt, noch op welke termijn een vervolgactiviteit plaats zou moeten vinden. De twee inspecties en de Rijksverkeersinspectie stellen niet of nauwelijks een termijn aan de geïnspecteerde waarbinnen het tekort moet zijn opgeheven en weten niet of een geconstateerd tekort wordt opgeheven door de geïnspecteerde nadat de inspecteur heeft geïntervenieerd.

Van de vijf inspecties waarbij een volgende schakel een rol zou moeten spelen in het toezichts- of handhavingstraject, weten er drie of een vervolgactie wordt ondernomen en wat daar de uitkomst van is. Van de helft van de inspecties kan derhalve gezegd worden dat zij hun inspectietrajecten niet conform de gehanteerde normen afronden. Het betreft de Rijksverkeersinspectie, de Inspectie Volkshuisvesting (eerstelijns) en in sterke mate de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Deze laatste twee verbinden nauwelijks consequenties aan aangetroffen tekortkomingen in het veld. De Keuringsdienst van Waren, Arbeidsinspectie, de Inspectie Milieuhygiëne en, in iets mindere mate, de Inspectie van het Onderwijs werken hun inspectietrajecten over het algemeen zorgvuldig af.

## 5 DOOR INSPECTIES GENOEMDE KNELPUNTEN

### 5.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft een vragenlijst uitgezet onder de acht geselecteerde rijksinspecties, om na te gaan welke knelpunten zij *zelf* onderkennen. In deze vragenlijsten stelde de Algemene Rekenkamer vier thema's aan de orde, te weten mogelijke knelpunten in de wet- en regelgeving (§ 5.2), in de omgeving van de inspectie (§ 5.3), in de bevoegdheden en sancties (§ 5.4) en in de eigen organisatie van de inspectie (§ 5.4).

De inspecties werden daarnaast in de gelegenheid gesteld zelf «eigen punten» in te brengen.<sup>49</sup> In elke paragraaf komt een thema aan de orde. De meningen van de inspecties worden op sommige punten aangevuld of ter discussie gesteld in die gevallen waar het onderzoek van de Algemene Rekenkamer daartoe aanleiding gaf.

### 5.2 Wet- en regelgeving

Centrale aspecten in de vraagstelling over de wet- en regelgeving waren de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving<sup>50</sup> en de adequaatheid van de normstelling.<sup>51</sup>

Alle inspecties beoordelen de *wet en regelgeving* over het algemeen gesproken als «goed». De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming plaatste enige kanttekeningen bij de wet- en regelgeving.

De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming is van mening dat haar toezichtstaak wettelijk niet goed is geregeld. De wet op de Jeugdhulpverlening wordt haars inziens gekenmerkt door een grote mate van decentralisatie van beleid. Doelstellingen van de wet zijn niet helder en een visie op toezicht en handhaving in de wet ontbreekt. Toezicht door een afzonderlijke inspectie is voor het eerst in het wetsvoorstel ingevoegd na een motie van de Tweede Kamer. Gevolg voor de Inspectie is dat haar taak niet goed in de Memorie van Toelichting is uitgewerkt.

<sup>49</sup> De inspecties Milieuhygiëne en Volkshuisvesting vulden elk twee vragenlijsten in, voor zowel het eerstelijns- als het tweedelijns-toezicht. De Rijksverkeersinspectie vulde vragenlijsten in voor de verschillende clusters, te weten het cluster Vervoer gevaarlijke stoffen, het cluster Lucht, Water en Spoor, Cluster Personenvervoer en het cluster Havens, Binnenvaart, Spoor. Bij de Arbeidsinspectie zijn alleen de gemelde knelpunten rond de Arbeidsomstandighedenwet betrokken. Waar meer dan één lijst is ingebracht zijn de scores «gemiddeld».

<sup>50</sup> Het ging daarbij om de volgende onderdelen: de mate van detaillering, consistentie, bereik, aansluiting van Nederlandse wetgeving op de Europese regelgeving, tempo van invoering, kwaliteit van de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets, bekendheid regelgeving in het veld.

<sup>51</sup> Het ging daarbij om de volgende onderdelen: aanwezigheid van normen, aansluiting van de normstelling bij het veld, helderheid van de normstelling, actualiteit van de normstelling.

<sup>52</sup> Regeling van de minister-president van 19 februari 1998, nr. 98 Moor 974, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stb. 45). Hierin is onder meer aangegeven dat voorafgaande aan wet- en regelgeving wordt nagegaan of de handhaving in voldoende mate te realiseren valt.

Ondanks de «goede» beoordeling werden door bijna alle inspecties ook kanttekeningen gezet bij de wet- en regelgeving. De complexiteit van de wetgeving en de daarmee samenhangende moeilijke handhaafbaarheid was daarbij een centraal punt.

Een van de aspecten in de vragenlijst was de vraag naar aanwezigheid en toepassing van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.

In de «aanwijzingen voor regelgeving» is opgenomen dat bij nieuwe wet- en regelgeving aandacht zou moeten bestaan voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wetgeving.<sup>52</sup> De Keuringsdienst van Waren en de Rijksverkeersinspectie gaven aan dat de toepassing van de handhaafbaarheidstoets te wensen overlaat. Ook de Inspectie Milieuhygiëne gaf aan dat de bestaande toets in de toekomst beter zou moeten worden toegepast. De toets wordt nu lang niet altijd uitgevoerd. De Inspectie van het Onderwijs zou graag zien dat bij nieuwe wetgeving standaard een «toezichtbaarheidstoets» door de inspectie wordt uitgevoerd. Nu komt soms wetgeving tot stand waarin voor de inspectie wel een toezichtrol maar geen bevoegdheden zijn geregeld. Zo geeft de wet de inspectie op dit moment geen bevoegdheden aangaande vroeg- en voorschools onderwijs en «onderwijs» aan peuters. Ook heeft de inspectie geen bevoegdheden in de sector beroeps- en volwasseneneducatie bij de landelijke organen.

De *normstelling* in de wetgeving werd door de inspecties minder positief beoordeeld dan de handhaafbaarheid. Toch was over het algemeen het oordeel «redelijk». Alleen de Inspectie Jeugdzorg en Jeugdbescherming achtte de normstelling matig.

De bepalingen omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming in de Wet op de Jeugdhulpverlening en de bijbehorende besluiten zijn volgens de Inspectie Jeugdzorg en jeugdbescherming vooral procesgericht, met globale normen. Normen voor de inhoud van de hulpverlening ontbreken. Ook ontbreekt een sluitende regeling voor verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg van veldorganisaties. De Inspectie is daarom bij haar toezicht steeds aan het zoeken naar normen die zij kan en mag hanteren.

### 5.3 Omgeving van de inspectie

Over het thema «omgeving van de inspectie» heeft de Algemene Rekenkamer de geselecteerde inspecties gevraagd naar hun mening over vier kwesties: de bereidheid tot naleving door de omgeving, het gebruik van kwaliteitszorgsystemen, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen inspectie en departementsleiding en de samenwerking met andere handhavers/toezichthouders.

De *bereidheid tot naleving van wet- en regelgeving* door het veld (de geïnspecteerden) beschouwen de inspecties als redelijk tot groot. De Inspectie Volkshuisvesting constateert dat de bereidheid tot naleving in de tweede lijn (de gemeenten) onvoldoende is. De Keuringsdienst van Waren geeft aan dat het gebrek aan kennis van de regelgeving bij de geïnspecteerden een gebrek aan nalevingsbereidheid veroorzaakt.

Overigens kwam uit de verschillende groepsgesprekken die de Algemene Rekenkamer voerde met deskundigen en vertegenwoordigers van geïnspecteerden naar voren dat geïnspecteerden soms «economische» motieven hebben om normen niet na te leven. De pakkans en daarmee samenhangende kosten worden afgezet tegen de «economische» winst.

Bijna alle inspecties, met uitzondering van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, geven aan dat (in toenemende mate) door geïnspecteerden gebruikgemaakt wordt van *kwaliteitszorgsystemen*. De inspectiewerkzaamheden zelf zijn daar, aldus de inspecties, op dit moment (nog) niet sterk door veranderd.<sup>53</sup>

Dat de kwaliteitszorgsystemen nog niet optimaal werken blijkt uit twee voorbeelden. De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat zij er met het huidige visitatiestelsel in het hoger onderwijs niet per definitie van overtuigd is dat zij kan vertrouwen op de aangeleverde gegevens. Deze kunnen gefilterd zijn. De organisatie is in handen van de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten en de HBO-Raad, die als koepelorganisaties ook belanghebbenden zijn. De visitaties zouden sterk geregisseerd kunnen worden naar een wenselijk beeld.

De Arbeidsinspectie geeft aan dat de geïnspecteerden in toenemende mate, maar beperkt, gebruikmaken van «kwaliteitszorgsystemen». De Algemene Rekenkamer stelde in haar onderzoek vast dat de Arbeidsinspectie als sluitstuk functioneert op een systeem waarmee het arbeidsomstandighedenbeleid in de branche zelf wordt gereguleerd. In dit systeem hebben werkgevers, werknemers en arbodiensten een rol. In de praktijk blijkt dit systeem van zelfregulering echter niet optimaal te werken. De invloed van arbodiensten en werknemers zijn, door verschillende achtergronden, beperkt.<sup>54</sup> Hetzelfde geldt voor de aandacht van werkgevers voor arbobeleid.<sup>55</sup> In 2000 bleek 55% van de werkgevers een

<sup>53</sup> In haar reactie op dit rapport geeft de minister van VWS aan dat de toepassing van kwaliteitszorgsystemen wel invloed heeft gehad op de inspectiewerkzaamheden van de Keuringsdienst van Waren.

<sup>54</sup> J. Popma, C. van Rij en J. Hooiveld, *Arbodienstverlening tussen markt en medezeggenschap*, 2001. Panelgesprek veld.

<sup>55</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Arbobaalans '99*; vragenlijst arbeidsinspectie; panelgesprek veld.

risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) beschikbaar te hebben.<sup>56</sup> Deze gebreken in de basis voor het handhavende werk van de Arbeidsinspectie kunnen gevolgen hebben voor de effectiviteit van het werk van de inspectie.

De Arbeidsinspectie meldt in reactie op bovenstaand knelpunt dat de aanpak en de ontwikkeling van arbodiensten primair het domein van de directie Arbeidsomstandigheden is. Bovendien geeft zij aan dat de directie Toezicht van het Ministerie van SZW<sup>57</sup> op de hoogte wordt gehouden van klachten van inspecteurs over de kwaliteit van arbodiensten.<sup>58</sup> De Inspectie geeft daarnaast aan dat de kwaliteit van het zelfreguleringsstelsel naar haar mening met name van invloed is op de effectiviteit van het beleid, en niet op haar eigen werk.<sup>59</sup> De Algemene Rekenkamer meent echter dat een goed functionerend stelsel van zelfregulering gerichtere en daardoor effectievere inzet van handhavingsactiviteiten mogelijk zou maken.

De *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen inspectie en departementaleiding, inclusief de komende organisatorische wijzigingen bij enkele inspecties, wordt over het algemeen door de inspecties als goed ervaren.

De Inspectie Volkshuisvesting en de Keuringsdienst van Waren ondervinden geen problemen in de *samenwerking* met andere «handhavers». De overige inspecties gaven aan problemen te ondervinden die worden veroorzaakt door de andere «stijlen» van handhaving van de andere inspecties en toezichthouders en door taakafbakening.

De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat er in het veld soms onduidelijkheid bestaat over de taakafbakening tussen de «handhavers». Zo worden problemen op het terrein van de arbowetgeving door de scholen vaak bij de Inspectie van het Onderwijs neergelegd, terwijl dit niet binnen de expertise en bevoegdheden van deze inspectie valt (maar van de Arbeidsinspectie). Ook leerplichtwetaangelegenheden worden soms voorgelegd aan de Inspectie van het Onderwijs, terwijl die tot de competentie van de gemeenten behoren. De Arbeidsinspectie geeft aan dat bij de burgers onduidelijkheid bestaat welke regels er gelden en wie er regels kan stellen. Ook wijst de Arbeidsinspectie op het probleem dat bedrijven handhavers op het gebied van arbeidsomstandigheden tegen elkaar kunnen uitspelen.

De Rijksverkeersinspectie geeft aan dat de informatie-uitwisseling tussen diensten met een algemene opsporingsbevoegdheid en bijzondere opsporingsdiensten een knelpunt vormt.

Door Inspectie Volkshuisvesting, Inspectie Milieuhygiëne en Inspectie van het Onderwijs wordt aangegeven dat soms sprake is van gedoogsituaties. Bij Inspectie Volkshuisvesting en Inspectie Milieuhygiëne betreft dit gedoog door de lagere overheden (als bevoegd gezag). Bij de Inspectie van het Onderwijs betreft het situaties waarin nieuwe wetgeving geldt en van het veld nog niet direct volledige naleving geëist kan worden.

De Inspectie Volkshuisvesting geeft aan dat de gemeenten de bouwregelgeving complex vinden en dit soms als motivatie gebruiken voor het beperken van de eerstelijns-handhaving. De wet vereist voorafgaand aan de verstrekking van bouwvergunningen een volledige toets aan het Bouwbesluit. Sommige gemeenten vinden dit praktisch gezien vrijwel onmogelijk. Gemeenten handhaven derhalve beperkt. Volgens de Inspectie Volkshuisvesting is ook de bereidheid tot naleving bij gemeenten onvoldoende. Zo is er thans een achterstand in het verstrekken van gebruiksvergunningen. Dit leidt tot gedoogsituaties bij gemeenten.

<sup>56</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XV, nr. 2, p. 88.

<sup>57</sup> De directie Toezicht houdt toezicht op de certificatie-instellingen van arbodiensten.

<sup>58</sup> Arbeidsinspectie, Procedure Registratie opmerkingen arbodiensten; brieven AI in de periode april oktober 2001 aan directie Toezicht en aan directeuren van Arbeidsinspectie: AI/CK/Arbo-H/01/58 549; AI/CK/Arbo-H/01/55 509; AI/CK/Arbo-H/01/52 467; AI/CK/Arbo-H/01/24 298; brief AI aan Algemene Rekenkamer: AI/PCIB/2001/73 525, 26 oktober 2001.

<sup>59</sup> Gesprek van ambtelijk hoor en wederhoor, d.d. 4-12-2001.

## 5.4 Bevoegdheden en sancties

De Algemene Rekenkamer heeft de inspecties gevraagd of zij van oordeel waren dat bevoegdheden en sancties goed op de taak van de inspectie waren afgestemd.

De Inspectie van het Onderwijs heeft weinig sanctiemogelijkheden; de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming hebben er geen. Zij ervaren dat echter niet als bezwaarlijk. De Inspectie Milieuhygiëne oordeelt negatief over zowel haar bevoegdheden als haar sanctiemogelijkheden als het gaat om haar tweedelijnsstaak.

De Inspectie Milieuhygiëne geeft aan dat als zij in het kader van het tweedelijnsstoezicht bij een bedrijf een overtreding signaleert die een kernbepaling betreft, zij direct een proces-verbaal kan opmaken, waarna het strafrechtelijke traject wordt ingezet. Dan zijn de bevoegdheden dus toereikend voor een adequate taakuitvoering. In het bestuursrechtelijke traject echter, is de Inspectie afhankelijk van het optreden van het bevoegd gezag. Indien provincies, gemeenten en waterschappen hun milieutaken slecht uitvoeren heeft de Inspectie Milieuhygiëne geen wettelijke sancties voorhanden. Zij oefent druk uit door advies, bemiddeling, aanbevelingen of een verzoek om handhaving. Als dit geen effect heeft, rest de Inspectie niets ander dan de gang naar de bestuursrechter. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zal op grond van (ook kleine) procedurefouten al snel terugverwijzen, waardoor ongewenste situaties langer in stand blijven. Overigens blijkt uit de praktijk dat een aanbeveling, verzoek of brief van de Inspectie vaak wel het gewenste effect sorteert.

De Inspectie van het Onderwijs stelt dat het sanctiemiddel van de minister (intrekking bekostiging) zwaar is en mogelijk contraproductief, zodat het meestal niet wordt ingezet. De Keuringsdienst van Waren stelt dat soms sanctiemogelijkheden ontbreken (Tabakswet). De Rijksverkeersinspectie geeft aan dat effectieve bestuursrechtelijke sanctiemiddelen gemist worden.

De Inspectie van het Onderwijs heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een toezicht-houder die een integraal beeld geeft van de kwaliteit van een onderwijsinstelling. Daarbij betreft de Inspectie de concrete wettelijke eisen maar ook (andere) kwaliteitsaspecten die, weliswaar niet direct voortvloeien uit de wet, maar die, volgens de inspectie, wel beschouwd kunnen worden als essentieel voor de onderwijskwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat zij soms vanuit het veld het verwijt krijgt als «pseudowetgever» op te treden bij het operationaliseren van wettelijke voorschriften in de toetsingskaders. Vanwege het ontbreken van een formeel kwaliteitsbegrip in de wetten voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs is volgens de inspectie sprake van een zekere vrijblijvendheid van het optreden van de Inspectie. Aangetroffen onvolkomenheden kunnen niet worden gevolgd door sancties (van de minister). De uitwerking door de Inspectie van kwaliteit in de toetsingskaders is bovendien niet onomstreden. In het panel van deskundigen dat de Algemene Rekenkamer raadpleegde is men van mening dat de Inspectie zich te veel bemoeit met het onderwijsproces. Dit zou haaks staan op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Ook de Onderwijsraad heeft, in het kader van de Wet op het Onderwijstoezicht, kritiek geuit op de daarin voorgestelde werkwijze van de Inspectie.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> *Deugdelijk toezicht*. Advies van de Onderwijsraad d.d. 22 oktober 1999.

## 5.5 Organisatie

De vragen die de Algemene Rekenkamer de onderzochte inspecties heeft voorgelegd over de inspectieorganisatie, betroffen zaken als de vrijheid om de eigen prioriteiten te stellen, het al dan niet optreden van regionale verschillen en de toereikendheid van de formatie.<sup>61</sup>

Over het algemeen genomen zijn de inspecties van oordeel dat bovengenoemde aspecten in de praktijk weinig knelpunten opleveren.

De Arbeidsinspectie, de Keuringsdienst van Waren, de Inspectie Milieuhygiëne, de Rijksverkeersinspectie en de Inspectie Volkshuisvesting stelden dat zich bij de handhaving *regionale accentverschillen* voordoen. Alleen de Keuringsdienst van Waren vindt dit een probleem.

De *omvang van de formatie* levert volgens de Arbeidsinspectie, de Keuringsdienst van Waren, de Rijksverkeersinspectie en de Inspectie van het Onderwijs problemen op voor de taakuitvoering. De Inspectie Volkshuisvesting geeft aan dat zich mogelijk vanaf 2002 (uitbreiding van taken) problemen kunnen gaan voordoen. Ook de expertise van het personeel blijft volgens de Keuringsdienst van Waren achter bij het gewenste niveau.

De Inspectie Milieuhygiëne verwoordt de spanning tussen formatie en taakuitvoering aldus: «Het op een verantwoorde wijze inzetten van de beschikbare capaciteit vindt plaats binnen een voortdurend spanningsveld dat sterk onderhevig is aan de eisen van de maatschappelijke en politieke realiteit. Handhaving richt zich alleen op zaken met een hoge prioriteit voor veiligheid, gezondheid en milieu en dan nog een selectie van bedrijven. Nog meer dan bij eerstelijns handhaving is het taakveld voor de tweedelijns handhaving zo breed, dat slechts sprake kan zijn van beperkte steekproeven.» Ook de Keuringsdienst van Waren geeft aan dat een scherpe prioriteitstelling het gevolg is van de beperkte capaciteit. De dienst ervaart het als een probleem dat er niet een door de politiek vastgesteld nalevingsniveau is. Hierdoor is men gehouden tot 100% nalevingsniveau, wat een oneindige capaciteitsbehoefte creëert.

De Arbeidsinspectie stelt dat door de beperkte capaciteit, die samenhangt met bezuinigingen, de invoering van de capaciteitsintensievere boete en de groei van de economie, de inspectiekans per onderneming is teruggelopen. Hierdoor is de «pakkans» eveneens teruggelopen. Dat uit zich in het aantal geconstateerde overtredingen in relatie tot het aantal werknemers en het aantal ondernemingen. De minister van SZW heeft in zijn reactie op dit rapport aangegeven dat de omvang van de formatie al in 2002 met 70 fte wordt uitgebreid, waardoor er meer mogelijkheden komen voor een actieve marktbenadering vanaf 2003.

Een punt dat samenhangt met de beschikbare formatie zijn de verschillen tussen de inspecties in de mate waarin zij de toezichtobjecten kunnen afdekken. Sommige inspecties, zoals de Keuringsdienst van Waren, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Volkshuisvesting kunnen hun objecten, in een zekere frequentie, volledig afdekken. Andere inspecties hebben een veel lagere afdekking van het veld. Dit hangt niet alleen samen met formatie maar uiteraard ook met aantal af te dekken objecten.

## 5.6 Conclusie

In antwoord op de vraag bij welke van de thema's de belangrijkste knelpunten zich voordoen, leggen de acht rijksinspecties verschillende accenten. De moeilijk te handhaven wet- en regelgeving wordt het meeste genoemd. Ook in de «omgeving» van de inspectie ziet de helft van de inspecties een belangrijk knelpunt. Uit de vragenlijsten die van de acht

<sup>61</sup> De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft dit onderdeel van de vragenlijst niet beantwoord.

inspecties zijn ontvangen komen met name knelpunten naar voren die te maken hebben met de *samenwerking* met andere «handhavers» of toezichthouders en knelpunten die samenhangen met *capaciteit*. Het knelpunt capaciteit heeft een directe relatie met de soms als beperkt ervaren mogelijkheden van de inspecties om de omvangrijke wet- en regelgeving over een groot aantal doelgroepen te handhaven.



## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Conclusies

Toezicht en meer in het bijzonder handhaving door rijksinspecties biedt de ministers een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en instellingen wordt nageleefd. Toezicht dient zorgvuldig en effectief te zijn, stelde de minister van BZK in een recent Algemeen Overleg waarin op de positie van rijksinspecties werd ingegaan. Burgers, belanghebbenden en onder toezicht staande organisaties moeten vertrouwen kunnen hebben in het uitvoerende toezicht.<sup>62</sup>

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de wijze waarop acht rijksinspecties te werk gaan blijkt dat de handhaving door de rijksinspecties verbeterd kan worden. De ministers, die voor de rijksinspecties volledige ministeriële verantwoordelijkheid dragen, maken die verantwoordelijkheid op het terrein van de handhaving dus niet volledig waar. Gelet op het belang van de terreinen waarop de onderzochte inspecties de naleving van wet- en regelgeving moeten bewaken, is dat een ernstige constatering.

Belangrijkste knelpunt bij het functioneren van de rijksinspecties is de gebrekkige doelgerichtheid van hun activiteiten. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de inspecties voorafgaand aan het stellen van prioriteiten een gewenst handnavingsniveau voor alle relevante wetten en wetsbepalingen moeten vaststellen. Dat betekent dat zij hun handnavingsactiviteiten moeten afstemmen op het nalevingsniveau dat de minister wil bereiken. De prioriteitsstelling dient op een dergelijk volledig overzicht gebaseerd te zijn, zodat inzichtelijk is waar, gegeven de capaciteit van de inspecties, de benodigde handnavingsniveaus wél, en waar ze níet gerealiseerd kunnen worden.

De Algemene Rekenkamer heeft moeten vaststellen dat de inspecties bij het stellen van prioriteiten geen rekening houden met een gewenst nalevingsniveau en een daaraan gekoppeld handnavingsniveau. De werkplannen die de inspecties aan de ministers voorleggen ter goedkeuring bevatten alleen een overzicht wat er met de beperkte mensen en middelen wél gedaan kan worden – maar niet wat wordt *nagelaten*.

Zeker gelet op de per definitie beperkte capaciteit van de inspecties en de daarmee samenhangende beperkte afdekking van het veld dient hierin inzicht te bestaan, zodat de prioriteitsstelling op politiek niveau voldoende onderbouwd kan worden.

De Algemene Rekenkamer vindt ook dat de inspecties moeten bijhouden wat het feitelijke nalevingsniveau is, en ook wat de bijdrage van hun eigen activiteiten daaraan is. Op deze wijze kan de inspectie haar handnavingsbeleid, indien nodig, onderbouwd aanpassen.

Belangrijke bron van informatie voor het vaststellen van de feitelijke nalevingsniveaus vormen de bevindingen van de inspecties over naleving en overtredingen. Op centraal niveau dient daarover geaggregeerde informatie beschikbaar te zijn. Deze informatie vertoont bij de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming gebreken. Bovendien geldt voor alle inspecties, op de Keuringsdienst van Waren na, dat zij de effectiviteit van het eigen handnavingsbeleid niet onderzoeken.

---

<sup>62</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 831, nr. 3.

De beleidsinformatie die de inspecties leveren aan de minister (en via deze aan de Tweede Kamer) over hun toezicht- en handavingsprestaties, heeft als gevolg van de zojuist geschetste situatie beperkte informatie-waarde. Doordat de inspecties hun handavingsactiviteiten niet koppelen aan het gewenste nalevingsniveau, geeft informatie geen beeld van de effectiviteit van het werk van de inspecties. Ook kan uit de informatie niet worden opgemaakt of er trends zijn in de ontwikkeling van de naleving van de wet- en regelgeving.

De Algemene Rekenkamer heeft ook de feitelijk geleverde prestaties van de inspecties beoordeeld. Hierbij heeft zij vooral gekeken naar het inspectieproces, te weten de wijze waarop de inspecties het inspectie-traject afronden als zij een normafwijking constateren.

De Keuringsdienst van Waren, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Milieuhygiëne en – in iets mindere mate – de Inspectie van het Onderwijs werken hun inspectietrajecten over het algemeen af volgens de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde normen. Bij de overige vier inspecties zijn tekortkomingen geconstateerd.

De punten waarop men steken laat vallen zijn dat men niet of nauwelijks afweegt of een inspectiebezoek tot een hercontrole of andere activiteit noopt, dat men niet of nauwelijks een termijn stelt aan de geïnspecteerde waarbinnen een geconstateerd tekort moet zijn opgeheven, dat men niet in de gaten houdt of de geïnspecteerde het tekort opheft nadat de inspecteur heeft ingegrepen, of hoe (in voorkomende gevallen) een volgende partij (het Openbaar Ministerie of, in het geval van de Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, het bevoegde gezag) een zaak afhandelt.

De inspecties die op deze punten onvoldoende presteren zijn de Rijksverkeersinspectie, de Inspectie Volkshuisvesting (eerstelijntoezicht), de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Deze laatste twee verbinden nauwelijks consequenties aan aangetroffen tekortkomingen in het veld.

De Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming hebben geen interventiemogelijkheden, wat mogelijk een verklaring is voor het feit dat zij niet voldoen aan de normen die juist zijn gericht op het ontplooiën van activiteiten bij geconstateerde normafwijking. Bovendien stelt de Inspectie voor de Politie zich bij haar controle van de korpsen bewust terughoudend op. Dit zou passen bij afspraken die Tweede Kamer en minister hebben gemaakt.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat, ook als er geen interventiemogelijkheden zijn en de inspecties het moeten hebben van overreding en stimulering, zij hun bevindingen en oordelen en hun toekomstige vervolgactiviteiten zo expliciet mogelijk moeten maken en ook zicht moeten houden op het al dan niet optreden van verbeteringen.

Ten slotte is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de inspecties zelf vinden dat knelpunten in de handhaving veelal samenhangen met gebrekkige wet- en regelgeving. De helft van de inspecties geeft aan dat de handhaafbaarheidstoets bij nieuwe wetgeving verbeterd dient te worden. Daarnaast is de relatief beperkte capaciteit een veel genoemd punt. Dit knelpunt hangt samen met de soms als beperkt ervaren mogelijkheden van de inspecties om het hele veld af te dekken.

## 6.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van VWS, VROM, SZW, BZK, V&W en OCenW zorg te dragen voor de volgende punten.

- De inspecties dienen een beoogd handhavingsniveau per wet(sbepaling) vast te stellen en hun handhavingsactiviteiten daarop af te stemmen. Deze handhavingsniveaus dienen gerelateerd te zijn aan de door de minister gewenste nalevingsniveaus.
- De inspecties dienen inzichtelijk te maken welke wetten en taken zij prioriteit geven en met name welke wetten en taken dus geen prioriteit hebben.
- De inspecties dienen handhavingsniveaus en prioriteitstelling aan de minister ter accordering voor te leggen. Ook de Tweede Kamer zou hierover, op hoofdlijnen, moeten worden ingelicht.
- De inspecties dienen jaarlijks verantwoording over de handhavingsactiviteiten en de feitelijke naleving af te leggen aan de minister. Deze informatie zou door de minister ook aan de Tweede Kamer gezonden kunnen worden, al dan niet voorzien van bestuurlijk commentaar.
- De inspecties dienen de effectiviteit van hun handhavingsbeleid te meten.
- De inspecties dienen na de constatering van een tekortkoming expliciet te maken wat en op welke termijn van het veld verwacht wordt en zij dienen af te wegen of een vervolgactie van de inspectie gewenst is.
- De inspecties dienen na te gaan of de maatregelen die zij nemen om een tekortkoming in het veld op te heffen, resultaat hebben. Daarbij dienen zij ook te weten of er eventuele handhavingsactiviteiten door derden hebben plaatsgevonden.
- Als in nieuwe wetgeving aan de inspecties toezichthoudende taken worden toebedeeld, dient de rol van de inspecties expliciet te worden betrokken bij de uitvoering van de handhaafbaarheidstoets, zodat (mede gelet op de capaciteit van de inspecties) mogelijke knelpunten in de praktische uitvoerbaarheid van het toezicht in een vroeg stadium aan de orde worden gesteld. Een dergelijke toets zou ook een beoordeling van de toereikendheid van de bevoegdheden van de inspecties moeten omvatten.

De mate waarin de aanbevelingen aandacht verdienen verschilt per inspectie.

## **7 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **7.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft van de bewindspersonen van VWS, VROM, SZW, BZK, V&W en OCenW een reactie ontvangen. De staatssecretaris van VWS heeft wat de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming betreft mede gereageerd namens haar ambtsgenoot van Justitie, omdat zij voor deze Inspectie de verantwoordelijkheid delen. In dit hoofdstuk worden de reacties van de bewindspersonen weergegeven. Per paragraaf is steeds het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen. Hieronder is eerst een paragraaf opgenomen van meer algemene aard. De opmerkingen van feitelijke aard zijn verwerkt in de hoofdtekst van het rapport.

### **7.2 Algemene reacties en nawoord**

De bewindspersonen spreken hun waardering uit voor het onderzoek. Zij geven aan de conclusies en aanbevelingen in grote mate te herkennen en te onderschrijven. Waar sprake is van reorganisaties of nieuwe wetgeving (dit is het geval bij de Ministeries van VROM, V&W, OCenW en BZK) zeggen de bewindspersonen toe de aanbevelingen in de nieuwe situatie mee te nemen.

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de intenties van de ministers om de doelgerichtheid van de inspecties te vergroten. Alle ministers onderschrijven dat het van belang is dat de inspecties op een onderbouwde manier prioriteiten stellen. Over de wijze waarop de prioriteiten gesteld moeten worden bestaat echter enig verschil van inzicht.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de inspecties een beeld moeten hebben van het totale pakket van hun werkzaamheden. Hiervoor is niet alleen nodig dat er een overzicht is van het totaal aan wetten en objecten waarop toezicht gehouden moet worden, maar ook dat voor elke wet is bepaald op welk niveau deze nageleefd zou moeten worden en welke handhavingsactiviteiten de inspecties daarvoor moeten ondernemen. Door het totale werkpakket in beeld te hebben en op basis daarvan de prioriteiten te stellen kan de inspectie inzichtelijk maken welke regels zij wel en welke zij, gegeven de beschikbare capaciteit, niet of minder handhaaft.

Uit de reacties van verschillende ministers blijkt dat zij een werkwijze volgen (respectievelijk willen gaan volgen) waarbij met behulp van risico-inschattingen, wetten en wetsbepalingen worden geselecteerd die een hoge handhavingsprioriteit hebben. De capaciteit van de inspecties wordt voor een belangrijk deel op die wetten en wetsbepalingen ingezet. Volgens de Algemene Rekenkamer schuilt in deze werkwijze het gevaar dat onvoldoende expliciet wordt gemaakt welke wetten en wetsbepalingen *geen* prioriteit hebben en welke consequenties het heeft voor de naleving als bepaalde wetten *geen* prioriteit krijgen in de handhaving. In de praktijk zal een inspectie zich bij het stellen van prioriteiten in belangrijke mate laten leiden door de beschikbare capaciteit en hierdoor mogelijk op zichzelf belangrijke wetten geen prioriteit toekennen. Een dergelijke wijze van prioriteitsstelling, waarin een volledig beeld van

wetten en feitelijke en gewenste nalevingsniveaus ontbreekt, kan een afgewogen discussie met de minister en de Tweede Kamer in de weg staan.

De Algemene Rekenkamer acht het daarom wenselijk dat alle wetten en wetsbepalingen worden betrokken in het overleg met de minister over de prioriteitstelling, zodat helder is wat de consequenties zijn van een minder intensieve of afwezige handavingsinspanning voor bepaalde wetten. De feitelijke nalevingsniveaus zouden in een dergelijke discussie betrokken moeten worden. Overigens heeft het kabinet in haar reactie op rapport van de commissie-Michiels zelf aangegeven dat het vaststellen van handavingsniveaus een belangrijke component is voor adequate handhaving.<sup>63</sup>

Over de opmerking van de minister van VWS dat het expliciet maken welke wetten of taken geen prioriteit hebben de nalevingsniveaus (negatief) kan beïnvloeden (zie ook § 7.3) merkt de Algemene Rekenkamer op dat niet kan worden uitgesloten dat in bepaalde gevallen mogelijk een dergelijk ongewenst neveneffect optreedt. Dat weegt echter niet op tegen het (niet) voeren van een onderbouwde en volledige discussie over de prioriteiten op het niveau waar deze thuishoort, namelijk niet alleen intern binnen de inspecties, maar ook met de minister als bestuurlijk verantwoordelijke en desgewenst met de Tweede Kamer.

De bewindspersonen onderschrijven dat het van groot belang is om zicht te krijgen op de effectiviteit van de werkzaamheden van de inspecties. Enkele bewindspersonen wijzen er evenwel op dat dit geen eenvoudige zaak is. De Algemene Rekenkamer erkent dat het vaststellen van effectiviteit geen eenvoudige opgave is, maar vindt dat het meten van de effectiviteit voor een doelmatige inzet van de capaciteit wel van belang is. Voor het meten van de effectiviteit is in ieder geval vereist dat de inspecties (veranderingen in) het feitelijke nalevingsniveau meten, in kaart brengen welke handavingsprestaties zijn geleverd en voor zo ver mogelijk de relatie leggen tussen hun activiteiten en de opgetreden effecten. Hiervoor is ook van belang in beeld te brengen welke overige zaken een rol gespeeld kunnen hebben bij het feitelijke nalevingsgedrag. De Algemene Rekenkamer heeft het onderzoek toegespitst op de handhavende taken van de inspecties. Uit de reacties van de ministers van OCenW, VWS en BZK blijkt dat zij menen dat deze invalshoek te beperkt is geweest voor de inspecties die de naleving (van bepaalde taken) niet met sancties kunnen afdwingen.

De Algemene Rekenkamer deelt deze opvatting niet. Ook als een inspectie geen dwingende interventiemogelijkheden heeft en het moet hebben van signalering, advisering en overreding, moet zij duidelijk maken wat zij bij haar «objecten» wil bereiken, bepalen welke activiteiten ze daarvoor wil ondernemen, haar bevindingen en oordelen en haar vervolgactiviteiten zo expliciet mogelijk maken en ook zicht houden op het al dan niet optreden van verbeteringen.

### **7.3 Reactie bewindspersonen van VWS en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister en staatssecretaris van VWS geven in hun reactie op het onderzoek aan dat zij het vaststellen van nalevings- en handavingsniveaus in principe van belang achten, maar dat zij zich er nog op willen bezinnen, gezien de praktische consequenties ervan.

De bewindspersonen geven verder aan dat zij instemmen met het informeren van de Tweede Kamer over de prioriteitsstelling van de inspecties, zij het dat het bespreken welke wetten geen of mindere

---

<sup>63</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67, p. 6.

aandacht krijgen een negatieve invloed op het nalevingsniveau kan hebben. Zij geven aan dat zij, voor zover er geen sprake is van een mogelijk negatieve invloed op het nalevingsniveau, de aanbeveling overnemen.

De bewindspersonen geven aan dat zij het meten van effecten en de verantwoording daarover van belang acht en dat de Inspecties daar in groeien. De Keuringsdienst van Waren heeft hier al ervaring mee. Aangetekend wordt dat het niet altijd mogelijk zal zijn om de precieze bijdragen van uitgevoerde inspecties aan een concreet nalevingsniveau te relateren, omdat dat mede bepaald wordt door het handelen van andere actoren.

De bewindspersonen zullen, naar aanleiding van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer de inspecties een expliciete rol te geven in de handhaafbaarheidstoets, bezien of de Inspecties in een eerdere fase van de totstandkoming van wetgeving betrokken kunnen worden dan nu reeds gebruikelijk is.

Specifiek ten aanzien van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming melden de bewindspersonen het volgende. Zij menen dat de sanctionerende rol van de subsidiërende overheden nauwelijks ter sprake komt. Daarnaast melden zij dat zij nota hebben genomen van de constatering dat de Inspectie mogelijk niet aan een deel van de normen kan voldoen, omdat de Inspectie geen sanctie-mogelijkheden heeft. De bewindspersonen zijn van mening dat deze nuancering van het oordeel van de Algemene Rekenkamer in de vergelijkende tabel van dit rapport tot uiting zou moeten komen.

De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft een start gemaakt met het ontwikkelen van een toezichtbeleid, verbetering van de rapportages en een verbetering van de monitoring van inspectiebevindingen.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van de toezeggingen van de minister op de punten van de effectiviteitsmeting, de handhaafbaarheidstoets en de voorgenomen verbeteringen ten aanzien van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.

De Algemene Rekenkamer heeft de reactie van de minister op het gebied van het formuleren van handhavingsniveaus en de toepassing van het normenkader op inspecties die niet over handhavende bevoegdheden beschikken, in algemene zin behandeld in § 7.2.

De minister heeft helaas geen reactie gegeven op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om jaarlijks inzicht aan de minister te geven in de handhavingsprestaties en de nalevingsniveaus.

#### **7.4 Reactie minister van VROM en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van VROM geeft in zijn reactie op het onderzoek aan dat hij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om voor alle relevante wetten en wetsbepalingen een handhavingsniveau vast te stellen, gerelateerd aan de gewenste nalevingsniveaus geen begaanbare weg vindt. Wel ziet hij mogelijkheden om de huidige wijze van prioriteitsstelling duidelijker vast te leggen en expliciet te maken. Het volgende is in gang gezet:

- per wettelijke regeling worden de risico's ten aanzien van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid in kaart gebracht;
- er komt een wetsvoorstel om gericht informatie over risicovolle bedrijven te verzamelen;
- in samenwerking met het RIVM zal de nieuwe VROM-Inspectie, een kwaliteitskaart ontwikkelen waarmee de integrale leefkwaliteit inzichtelijk wordt gemaakt. Deze kaart maakt het mogelijk gebiedsgerichte prioriteiten te stellen.

De minister van VROM onderschrijft de aanbeveling dat de VROM-Inspectie haar werkplan, vooraf ter goedkeuring aan hem voorlegt en dat ook de Tweede Kamer op hoofdlijnen over de inspectieplannen wordt geïnformeerd. De nieuwe VROM-Inspectie zal langs deze weg gaan werken. De minister onderschrijft tevens dat de presentatie van de handhavingsprestaties verbeterd dient te worden. De minister constateert verder dat de Algemene Rekenkamer van mening is dat de wijze waarop de inspectietrajecten in het eerstelijnstoezicht op de toegelaten instellingen worden uitgevoerd voor verbetering in aanmerking komt. De minister merkt echter op dat met ingang van 1 januari 2002 deze taken slechts in beperkte mate tot het werkpakket van de VROM-Inspectie behoren. De minister van VROM onderschrijft de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van effectiviteitsmeting en evaluatie. De minister geeft aan dat prestaties over de volle breedte van het VROM-terrein geregistreerd en geanalyseerd dienen te worden.

Ten slotte neemt de minister van VROM de aanbeveling over dat bij nieuwe wetgeving waarbij aan de inspectie toezichthoudende of handhavende taken zijn toebedeeld, de inspectie expliciet een rol krijgt toebedeeld in de handhaafbaarheidstoets.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat de minister de aanbevelingen op het gebied van prioriteitsstelling, verantwoording, effectiviteitsmeting en de handhaafbaarheidstoets heeft overgenomen.

Op het punten van het formuleren van handhavingsniveaus voor alle wetten en regels wijken de opvattingen van de minister af van die van de constatering in het rapport.

De reactie van de Algemene Rekenkamer op dit punt is verwoord in § 7.2. De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister niet specifiek is ingegaan op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over het expliciet maken van vervolgacties van de Inspectie en het volgen of in specifieke gevallen verbeteringen optreden.

### **7.5 Reactie minister van SZW en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van SZW geeft in zijn reactie op het onderzoek aan dat het formuleren van gewenste handhavingsniveaus voor alle wetten en regelingen een complexe zaak is; ten eerste vanwege de forse omvang van de regelgeving en ten tweede omdat bij de uitwerking en toepassing afzonderlijke branches aan de orde zijn. Wel zullen steeds meer handhavingsniveaus voor de hoogrisico-onderwerpen en de hoogrisico-bedrijven worden geformuleerd. Een verbeterd risicoanalysemodel is naar verwachting gereed voor gebruik ten behoeve van het jaarplan 2004. De minister geeft aan dat met voorrang zal worden gewerkt aan het formuleren van een handhavingsbeleid voor die wetten waar dat nog niet bestaat.

Over de registratie van objecten van toezicht meldt de minister dat de Arbeidsinspectie een bijzonder groot aantal objecten van toezicht kent, die



bovendien voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Daarnaast is de Arbeidsinspectie voor een deel van de registratie afhankelijk van inspanningen en gegevens van derden. Een voor honderd procent sluitende registratie is een illusie. De minister verwacht dat invoering van de voorstellen uit het interdepartementaal traject Basisbedrijvenregister niet eerder dan vanaf 2004 de nodige verbeteringen te zien zal geven. Daarnaast werkt de Arbeidsinspectie aan een verbetering van de uitwisseling met andere inspectiediensten.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat er onvoldoende zicht bestaat op het werkpakket, waardoor een prioriteitenafweging niet goed mogelijk is. De minister van SZW verwijst hiervoor naar een aantal ontwikkelingen. Hij noemt de invoering van een nieuw risicoanalysemodel en het Basisbedrijvenregister. Daarnaast geeft hij aan dat de invoering van de bedrijfstakdirecties vanaf 2003 het beeld op het totale werkpakket kunnen verscherpen. Ten slotte geeft de minister aan dat op onderdelen als de «major hazards» al eerder een totaal werkpakket kan worden bepaald. Deze ontwikkelingen worden ook door de minister genoemd in verband met het werkplan.

In het kader van het INK-model<sup>64</sup> wordt het zicht dat de Arbeidsinspectie heeft op de afhandeling van haar handhavingsactiviteiten verbeterd. Daarnaast geeft de minister aan dat de samenloop van papieren en elektronische informatiestromen er voor zorgt dat het zicht op de afhandeling van handhavingsactiviteiten niet optimaal is. Wanneer overgegaan zal worden tot volledige elektronische archivering, pas medio 2004, verwacht de minister een verbetering te zien. Ook zullen, niet eerder dan 2002, aanvullende acties worden voorbereid op al lopende programma's zoals de Arbobalans en de Arbomonitor, om het zicht op de naleving te verbeteren. Over het inzicht in de afhandeling van individuele inspectiezaken geeft de minister aan dat het zicht op de bestuurlijke boetes op orde is. Richting het Openbaar Ministerie zal worden gestimuleerd om het zicht op de afhandeling van processen-verbaal waar nodig te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek vastgesteld dat de meting van de effectiviteit van de inspanningen van de Arbeidsinspectie niet op orde is. Volgens de minister doet dit oordeel geen recht aan de inspanningen die op dit vlak worden geleverd door de Arbeidsinspectie. Hij geeft wel aan dat dit type onderzoek verder ontwikkeld dient te worden. De Arbeidsinspectie participeert in een internationaal traject waarvan de resultaten waar mogelijk zullen worden geïmplementeerd in Nederland. Dit zal niet eerder dan in 2003 het geval kunnen zijn.

De minister van SZW meldt dat de handhaafbaarheidstoets deel uitmaakt van de reguliere wetgevingstoets. Waar nodig zal extra aandacht aan de handhaafbaarheid van (nieuwe) regelgeving worden gegeven, waarbij de Arbeidsinspectie een actieve rol zal innemen.

De minister onderschrijft de stelling van de Algemene Rekenkamer dat naarmate sprake is van een beter werkend systeem van zelfregulering, er ook een gerichtere en daarmee effectievere inzet van handhaving mogelijk is. De werking van dit systeem van zelfregulering werd door de Algemene Rekenkamer als een van de knelpunten van de Arbeidsinspectie genoemd. De minister meent dat deze conclusie niet gesteund wordt door voldoende valide onderzoek. De beoordeling van de goede werking van het systeem vraagt om een gedegen en meer uitgebreid veldonderzoek

---

<sup>64</sup> INK: Instituut Nederlandse Kwaliteit.



dan in dit verband is uitgevoerd. De minister wil definitieve conclusies over de werking van het systeem van arbeidsomstandighedenbeleid pas trekken na de integrale evaluatie van de Arbowet 1998 in 2004. Daarin zullen de rol van de arbodiensten en de werknemers(vertegenwoordigers) in dat systeem een belangrijke plaats innemen, net zoals de vraag of in het systeem gebreken zitten die de effectiviteit van de Arbeidsinspectie beïnvloeden.

Daarnaast geeft de minister aan dat hij impulsen geeft aan het systeem van zelfregulering. Hij wijst daarbij onder meer op de arboconvenanten en op impulsen die specifiek zijn gericht op de risico-inventarisaties en -evaluaties in het MKB – de sector waar de zelfreguleringsproblematiek zich met name voordoet.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wat de evaluerende activiteiten van de Arbeidsinspectie betreft erkent de Algemene Rekenkamer dat de Inspectie op diverse manieren haar functioneren evalueert. Die inspanningen zijn onder meer gericht op de evaluatie van de handhavingsactiviteiten en de feitelijke naleving van de wet. Om van effectiviteitsonderzoek te spreken is daarnaast aandacht voor de bijdrage van de inspectieactiviteiten aan de feitelijk naleving nodig. Dit gebeurt (nog) niet bij de Arbeidsinspectie.

Ook heeft de Algemene Rekenkamer waardering voor het zichtbaar maken van de handhavingsniveaus voor de hoogrisico-onderwerpen. Toch wijst zij erop dat hiermee nog niet voldaan wordt aan het inzichtelijk maken van prioriteiten en posterioriteiten. In meer algemene zin is op dit punt ingegaan in § 7.2.

Over de onderbouwing van de conclusie over het knelpunt van de zelfregulering verschilt de Algemene Rekenkamer van mening met de minister. De Algemene Rekenkamer heeft gebruikgemaakt van informatie van enkele (voornamen) spelers in het veld, literatuur en informatie van de Arbeidsinspectie zelf. Zij meent dat deze conclusie daarmee voldoende wordt onderbouwd. De Algemene Rekenkamer is, met de Arbeidsinspectie, van mening dat een uitgebreid onderzoek een waardevolle bijdrage kan betekenen voor het inzicht dat het ministerie heeft in de werking van het systeem. Zij heeft dan ook waardering voor de toezegging om in de evaluatie van de Arbowet 1998 dit onderwerp uitgebreid te belichten.

### **7.6 Reactie minister van V&W en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister laat in haar reactie op het onderzoek weten dat zij het eens is met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de feitelijke werklust van de Rijksverkeersinspectie niet gerelateerd is aan de gewenste handhavings- en nalevingsniveaus. Zij erkent dat de Inspectiedienst/ Divisie Vervoer moet beargumenteren welke prioriteiten zij heeft gesteld en dat zij deze prioriteiten aan de minister voor moet leggen.

Gezien het grote aantal objecten van toezicht en de beperkte mankracht, is het onvermijdelijk dat keuzes worden gemaakt. Momenteel zijn deze keuzes vaak impliciet, maar de Inspectie V&W streeft naar explicitering. Het is de bedoeling dat deze keuzes worden gebaseerd op verder te ontwikkelen risicoanalyses die in het jaarwerkplan geëxpliciteerd zullen worden. De Inspectie zal over deze keuzes communiceren met de minister en een en ander vastleggen in het jaarwerkplan. Dit jaarwerkplan zal door

de minister worden goedgekeurd. Het kan ook met de Tweede Kamer worden besproken.

Over het zicht op de effectiviteit beschrijft de minister in haar antwoord een aantal initiatieven die dit inzicht naar verwachting zullen verbeteren. Zij plaatst hier een kanttekening bij: de effectmeting van het handelen van een inspectiedienst zal met de nodige voorzichtigheid moeten worden benaderd, omdat de veranderingen in het nalevingsgedrag niet alleen afhankelijk zijn van de inzet van de Inspectie.

#### *Nawoord van de Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de activiteiten die de minister onderneemt en gaat ondernemen om de handhaving te verbeteren. De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister niet specifiek ingaat op de aanbevelingen inzake het jaarlijks afleggen van verantwoording aan de minister en het expliciet betrekken van de Inspectie in de handhaafbaarheidstoets.

### **7.7 Reactie minister van BZK en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van BZK merkt in zijn reactie op dat de Algemene Rekenkamer de Inspectie voor de Politie bij het onderzoek heeft betrokken, ondanks het feit dat deze als zodanig begin 2002 zou ophouden te bestaan en zou worden ondergebracht in een nieuw op te richten Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

De minister is van mening dat de uitgangspunten en criteria in het onderzoek toegespitst zijn op inspecties met (vooral) een handhavings-taak, en dat deze dus niet of substantieel minder van toepassing op de Inspectie voor de Politie, omdat die vooral signalerend en kwaliteits-bevorderend toezicht houdt. De minister vindt daarom dat, ondanks aanpassingen in het onderzoek, de Algemene Rekenkamer er niet in geslaagd is de Inspectie voor de Politie te beoordelen volgens een passend beoordelingskader.

In zijn reactie op de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen richt de minister zich vooral op de mogelijke betekenis voor de in oprichting zijn Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

De minister geeft aan dat naar aanleiding van het besluit tot integratie van de Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding en de Inspectie voor de Politie in een Inspectie Openbare Orde en Veiligheid toezichtarrangemen-ten worden beschreven. Voor zover er sprake zal zijn van handhaving, zullen de handhavingsniveaus en gewenste nalevingsniveaus worden opgenomen. De minister wijst in dit verband op drie ontwikkelingen, te weten de doorlichting van de rampenbestrijding, de ontwikkeling van een toezichtarrangement voor het politieonderwijs en de ontwikkeling van een toezichtarrangement met als doel een integraal beeld te krijgen van de kwaliteit van de bijdragen aan de veiligheid door de korpsen, waarbij in alle drie de gevallen een beeld zal worden verkregen van de stand van zaken op die terreinen.

De door de Algemene Rekenkamer gewenste prioritering zal in de jaarlijks op te stellen plannen van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid worden aangegeven en aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het toezichtbeleid zal waar nodig verder worden geëxpliciteerd. Voorts zal jaarlijks en verslag van de ondernomen toezichtactiviteiten en de aangetroffen situatie met betrekking tot de naleving worden opgesteld. Door follow-up-onderzoek en andere analyse-instrumenten zal de effectiviteit van het toezicht inzichtelijk worden gemaakt.

Overigens zal de effectiviteit van een niet-handhavende inspectie, aldus de minister, moeilijker kunnen worden vastgesteld dan bij een wel nadrukkelijk handhavende inspectie. De nieuwe Inspectie zal de activiteiten van de onder toezicht gestelden volgen nadat is vastgesteld dat prestaties niet voldoen aan de normen en daarover rapporteren. Dat geldt ook voor handhavingsactiviteiten van derden, zoals de provincies die een taak hebben in het kader van de rampenbestrijding.

De minister deelt ten slotte het standpunt van de Algemene Rekenkamer dat in nieuwe wetgeving waarin aan de Inspectie toezichthoudende taken zijn toebedeeld, expliciet de rol van de Inspectie bij de handhaafbaarheidstoets betrokken moet worden.

Op enkele punten gaat de minister ook in op de situatie voor de Inspectie voor de Politie.

De minister geeft aan dat de Inspectie niet alle voornemens heeft gerealiseerd, zoals de Algemene Rekenkamer ook opmerkt. De minister wijst erop dat de Inspectie een kleine organisatie was, zonder professionele stafondersteuning. Bovendien was het een politiek besluit om de Inspectie zo klein mogelijk van omvang te houden. De minister geeft verder aan dat een nalevingsniveau geldt van honderd procent als het gaat om de verplichting van de korpsen een kwaliteitsstelsel in te voeren en toe te passen. De Inspectie heeft na de eerste volledige cyclus vastgesteld dat dat bereikt is. De minister geeft, naar aanleiding van de door de Algemene Rekenkamer gewenste prioriteitsstelling, verder aan dat de zogenaamde c-taak van de Inspectie prioriteit heeft boven de andere taken.

Voorts geeft de minister aan dat voor alle onderzoeken een follow-up-onderzoek is uitgevoerd waarmee inzichtelijk is gemaakt wat de betrokken adressanten met de opgenomen aanbevelingen hebben gedaan. Ook de aanbevelingen over het kwaliteitsstelsel zullen onderwerp van follow-up-onderzoek zijn.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer stelt tot haar tevredenheid vast dat de minister de intentie heeft de nieuwe Inspectie Openbare Orde en Veiligheid volgens de in onderzoek gehanteerde normen te laten werken. De Algemene Rekenkamer zal het opereren van de nieuwe Inspectie met belangstelling volgen.

### **7.8 Reactie minister van OCenW en nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van OCenW geeft in zijn reactie op het onderzoek aan verheugd te zijn dat de Algemene Rekenkamer in vele opzichten een positief beeld heeft van de wijze waarop het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs wordt uitgeoefend. De Algemene Rekenkamer heeft volgens de minister een aantal zinvolle aanbevelingen gedaan. Bij de verdere vormgeving van het toezicht onder de Wet op het Onderwijstoezicht zal bezien worden in hoeverre de aanbevelingen al zijn gerealiseerd of kunnen worden gerealiseerd.

De minister vindt wel dat de door de Algemene Rekenkamer gekozen insteek van handhaving te beperkt is voor een goede beoordeling van het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Het toezicht van de Inspectie is breder dan handhaving alleen en betreft ook onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs. Dit is weliswaar ook gebaseerd op wet- en regelgeving, maar beperkt zich daar niet toe.

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de handhavingsniveaus bijna volledig ontbreken niet. De toezichtskaders kunnen, zoals de Algemene Rekenkamer volgens de minister ook zelf aangeeft, worden gezien als de «kwaliteitsbodem» waar instellingen niet doorheen mogen zakken. Met de toezichtkaders worden volgens de minister aantoonbaar de belangrijkste bepalingen overgenomen en stelt de Inspectie daarmee duidelijke prioriteiten. Dit is in overeenstemming met de definitie van het begrip «handhavingsniveau» van de Algemene Rekenkamer. De toezichtkaders bevatten niet alle wettelijke bepalingen die de inspectie controleert. Ook in het Jaarwerkplan en de handboeken voor de verschillende sectoren staan wettelijke bepalingen die in het toezicht worden meegenomen.

De minister meent verder dat de Inspectie haar activiteiten grotendeels bepaalt op grond van de risico's per instelling. Afhankelijk van de aangetroffen situatie bij een instelling bepaalt de inspectie het vervolgoezicht. De minister is het derhalve niet eens met het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat een risicoanalyse bijna volledig ontbreekt.

Ten slotte is de minister van mening dat het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de Inspectie van het Onderwijs bijna nooit een termijn stelt voor een vervolgactie feitelijk onjuist is. Dat de rapporten de termijnen niet vermelden, wil niet zeggen dat er geen termijnen gelden. Ook worden termijnen mondeling bij de bespreking van het rapport en in het begeleidende schrijven vermeld. De minister noemt voor de verschillende onderwijssectoren voorbeelden van termijnen die voor vervolgacties gelden.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat de minister van OCenW niet concreter aangeeft hoe hij met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wil omgaan. De opvatting van de minister dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer een te beperkte insteek heeft voor het bredere toezicht van de Inspectie voor het Onderwijs deelt de Algemene Rekenkamer niet. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de door haar gehanteerde normen ook het bredere toezicht dekken (zie verder § 7.2).

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport beschreven dat de Inspectie van het Onderwijs met de toezichtkaders een «bodem» heeft beschreven waar scholen niet doorheen mogen zakken. Daarmee onderscheidt de Inspectie zich van de meeste andere inspecties. Onduidelijk blijft echter welke wetsbepalingen in de toezichtkaders zijn verwerkt en welke niet en welke afweging hieraan vooraf is gegaan. Bovendien is slechts een aantal aspecten uit het toezichtkader bepalend voor de vraag of een school wel of niet door de bedoelde «bodem» zakt. Er is derhalve geen sprake van een expliciet geformuleerd nalevings- en handhavingsniveau voor alle verschillende wetsbepalingen.

De Algemene Rekenkamer is met de Inspectie van het Onderwijs van mening dat de Inspectie na afsluiting van een bezoek aan een onderwijsinstelling haar verdere activiteiten bepaalt op basis van de inschatting van risico's bij deze instelling. Dat is wat in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer de «vervolgactie» van de Inspectie is genoemd. Dat is echter niet de risicoanalyse waarop de Algemene Rekenkamer doelt en die aan de prioriteitstelling en capaciteitsinzet van de Inspectiewerkzaamheden in meer algemene zin voorafgaat.

Ten slotte onderschrijft de Algemene Rekenkamer de opmerking dat de Inspectie voor het Onderwijs in bepaalde gevallen wel degelijk termijnen

hanteert. Daarvan is met name sprake door de Inspectie als onderwijsinstellingen als «zwak» gekenmerkt worden. In de overige gevallen, die een ruime meerderheid vertegenwoordigen, worden door de Inspectie in veel gevallen geen duidelijke termijnen gehanteerd.



**DEEL 2 VERVOLGONDERZOEK NAAR DE INSPECTIE VOOR DE  
GEZONDHEIDSZORG**

## **8 ONTWIKKELINGEN SINDS 1999**

### **8.1. Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2001 een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In 1999 publiceerde de Algemene Rekenkamer al een onderzoek naar het functioneren van deze Inspectie. Daarin werd geconcludeerd dat er in dat functioneren dringend verbeteringen gewenst waren.

Niet alleen de Algemene Rekenkamer plaatste enkele jaren geleden kanttekeningen bij het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De enquêtemissie Bijlmerramp oordeelde in 1998 dat de Inspectie haar taak bij deze ramp met onvoldoende gevoel voor maatschappelijk en medische verantwoordelijkheid heeft uitgeoefend. Ook de Nationale Ombudsman bekritiseerde het gedrag van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Zij verweten de Inspectie een niet-actieve houding.

De Tweede Kamer maakte eveneens verschillende kritische opmerkingen. De Inspectie zou te langzaam voortgang boeken met de reorganisatie, haar strategie was onduidelijk en de inspectiefrequentie was laag.

In het vervolgonderzoek waarvan dit tweede deel van het rapport verslag doet, is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke activiteiten de Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft ondernomen sinds 1999 en of die activiteiten hebben geleid tot verbeteringen in het functioneren van de inspectie.

In § 8.2 worden de ontwikkelingen geschetst die na het onderzoek door de Algemene Rekenkamer hebben plaatsgevonden. In § 8.3 wordt beschreven hoe de inrichting van het toezicht in 2002 is geregeld. In § 8.4 wordt de uitoefening van het toezicht in beeld gebracht, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met de ervaringen uit het onderzoek in 1998.

### **8.2 Reorganisatie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg is sinds 1995 bezig met reorganiseren. Tijdens het eerste onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg bestond deze uit een Hoofdinspectie met zeven regionale inspecties. Behalve de regionale ordening was er ook nog een functionele ordening: drie hoofdinspecteurs waren verantwoordelijk voor de functionele aansturing van het toezicht op:

- de preventieve en curatieve gezondheidszorg;
- verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg;
- de geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg;
- de farmacie en medische technologie.

Ten tijde van het vervolgonderzoek van de Algemene Rekenkamer was een nieuwe organisatie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in opzet ontwikkeld. De Inspectie voor de Gezondheidszorg omvat thans een Hoofdinspectie en vier werkgebieden. Binnen de werkgebieden zijn de werkzaamheden gebundeld binnen vier clusters. Alle clusters worden rechtstreeks aangestuurd door de Hoofdinspectie. Daarnaast is er een landelijk cluster voor de preventieve gezondheidszorg en rampen.

Met de gewijzigde structuur van de organisatie wil de Hoofdinspectie de inspectie centraal aansturen. Hiermee wordt in opzet tegemoet gekomen



aan het bezwaar van de Algemene Rekenkamer bij haar onderzoek dat de Hoofdinspectie te weinig aansturing aan het toezicht gaf.

### 8.3 Andere ontwikkelingen sinds 1998

Ten tijde van het Rekenkameronderzoek in 1998 liepen verschillende verbetertrajecten die raakten aan de hoofdnormen die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek hanteerde. Ook in de periode daarna is op vele fronten gewerkt aan verbetering van de organisatie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en haar functioneren.

#### *Organisatie- en formatierapport*

Een eerste integrale organisatieopzet verscheen in het in 1999 opgestelde organisatie- en formatierapport. Dit rapport beschreef een centraal gestuurde lijn-staforganisatie. Verder gaf het aanzetten om te komen tot een planmatige aanpak van de taak van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Tot slot werd een verbeterde overlegstructuur beschreven.

Een extern adviesbureau dat was ingeschakeld om de Inspectie voor de Gezondheidszorg te ondersteunen bij de implementatie van de plannen kwam tot de conclusie dat er binnen de Inspectie een «sense of urgency» ten opzichte van de noodzakelijke verbeteringen in de werkwijze ontbrak. Het organisatie- en formatierapport ging, volgens dit bureau, te eenzijdig in op de thema's sturing en structuur, strategie, cultuur en management-stijl. Het externe adviesbureau was ook van mening dat voor een veranderstrategie normen en waarden vast dienen te liggen.

Medio 2000 is het management van de Inspectie voor de Gezondheidszorg versterkt door het aanstellen van een Inspecteur-Generaal. Ook werd gestart met het opstellen van een strategie voor de Inspectie. Dit resulteerde in juli 2000 in de notitie *Opmaat voor een nieuwe strategie*. In de notitie worden de volgende doelstellingen voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg geformuleerd:

- de Inspectie draagt naar vermogen bij aan preventie van gezondheidsproblemen;
- de Inspectie bewaakt dat er geen kwalitatief onverantwoorde zorg wordt verleend en ziet toe op een hoogwaardig aanbod van geneesmiddelen;
- de Inspectie communiceert doeltreffend en betrouwbaar met burgers, veld en politiek.

In september 2000 is een extern adviesbureau gevraagd een projectenplan te schrijven voor een versnelling van de reorganisatie. In dit projectenplan moeten alle projecten en acties worden opgenomen om de gewenste eindsituatie te bereiken. Om deze projecten versneld in te voeren is een projectbureau «Doorkanteling» opgericht.

#### *Commissie-Abeln*

Op 15 januari 2001 werd, mede op aandringen van de Tweede Kamer, de commissie-Abeln ingesteld. Deze commissie van deskundigen kreeg de opdracht om de minister van VWS te adviseren omtrent:

- het vormgeven van de wenselijke strategie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, waarbij het kader wordt gevormd door de notitie *Opmaat voor een nieuwe strategie* en waarbij de hedendaagse inzichten en opvattingen over de taken van de Inspectie in de advisering worden betrokken;
- de benodigde kwantitatieve personele capaciteit van de Inspectie voor

- de mate waarin de wetgeving die de Inspectie voor de Gezondheidszorg handhaaft, concordeert met de huidige politiek en maatschappelijke opvattingen over de taken van de Inspectie;
- de vraag of en zo ja in welke omvang en voor welke situaties de Inspectie voor de Gezondheidszorg dient te beschikken over (meer) sanctiemogelijkheden.

In mei 2001 bracht de commissie-Abeln haar rapport uit. Hierin beschrijft de commissie de twee hoofdtaken van de Inspectie voor de Gezondheidszorg. De ene taak is het houden van toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg (kwaliteitstoets) inclusief doelmatigheid en toegankelijkheid. De andere taak is het signaleren van veiligheidsrisico's voor de volksgezondheid (veiligheidstoets).

In haar rapport beschrijft de commissie-Abeln tevens langs welke weg naar haar mening de Inspectie voor de Gezondheidszorg de gewenste eindsituatie dient te bereiken. De commissie steunt de aanpak van structuurveranderingen via het projectbureau «Doorkanteling».

Naar het oordeel van de commissie zal de Inspectie voor de Gezondheidszorg veel aandacht moeten besteden aan de «zachtere» aspecten van de organisatie zoals management, personeelsbeleid, personeels-samenstelling en -capaciteit en competenties van medewerkers.

De commissie signaleerde ook nog enkele knelpunten ten aanzien van het realiseren van een gestructureerde werkwijze en uniforme methoden en technieken.

De commissie adviseerde verder om de omvang van het «directe» personeel van de Inspectie voor de Gezondheidszorg te verhogen van 210 naar 350 à 400 fte's en voor de totale Inspectie van 350 naar 500 à 600 fte's. Gelet op de noodzaak van een heldere positionering en gelet op de taken en bevoegdheden van de Inspectie voor de Gezondheidszorg die versnipperd zijn over een groot aantal wetten, oordeelde de adviescommissie dat er dringend behoefte was aan een Algemene Toezichtwet voor de Inspectie. Ook toonde de commissie zich voorstander van het uitbreiden van de sanctiemogelijkheden van de Inspectie. De commissie adviseert de minister de Inspectie de tijd te geven om in een periode van drie tot vijf jaar orde op zaken te stellen.

Op 9 juli 2001 zond de minister van VWS haar reactie op het rapport van de commissie-Abeln aan de Tweede Kamer. De minister onderschreef in hoofdlijnen de bevindingen van de commissie. Zij deelde de Tweede Kamer mee dat de in het rapport geschetste eindsituatie uiterlijk binnen drie jaar bereikt moest worden.

Voor de uitvoering is een stappenplan gemaakt. Op een aantal terreinen vond de minister nadere studie noodzakelijk (wetgeving en sanctiemogelijkheden).

#### **8.4 Conclusies**

In de periode na het uitkomen van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in februari 1999 zijn op vele fronten activiteiten in gang gezet om de organisatie en het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg te verbeteren. Voorbeelden zijn de wijziging van de organisatiestructuur en de aanstelling van de Inspecteur-Generaal. Door de voorziene opheffing van de regionale inspecties en de aanstelling van hoofdinspecteurs per cluster wordt een belangrijke stap gezet om te komen tot een centrale aansturing van de Inspectie.

## **9 INRICHTING VAN HET TOEZICHT**

### **9.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de manier waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg haar toezichttaak inricht. De Algemene Rekenkamer heeft hierbij de dezelfde normen gehanteerd als in het onderzoek van 1998.

### **9.2 Normen**

De Algemene Rekenkamer ging er in het in 1999 gepubliceerde onderzoek van uit, dat een inspectie een (herhalende) cyclus van activiteiten moet verrichten om haar inspectietaak op te baseren. De uit te voeren cyclus moet ervoor zorgen dat een inspectie inzicht heeft in de haar opgedragen taken, zich bewust is welke activiteiten verricht moeten worden en, ten opzichte van de opdrachtgever, een transparante afweging maakt welke activiteiten verricht worden. De door de Algemene Rekenkamer voorgestane cyclus omvat de volgende elementen:

- Een inspectie dient een duidelijk beeld te hebben op grond van welke wet- en regelgeving zij taken moet uitvoeren en dient dit, bijgewerkt, schriftelijk te hebben vastgelegd.
- De objecten van toezicht dienen bij de inspectie bekend te zijn.
- Een inspectie dient vast te stellen op welk niveau een wet gehandhaafd dient te worden (handhavingsniveau). Het door een inspectie vastgestelde gewenste handhavingsniveau dient bestuurlijk te worden goedgekeurd.
- Bekend moet zijn welke activiteiten verricht moeten worden voor de realisering van dit handhavingsniveau (handhavingsplannen).
- Indien de beschikbare middelen van een inspectie onvoldoende zijn om alle taken uit te voeren, dient een risicoanalyse (prioriteitstelling) te worden gemaakt waarin wordt aangegeven welke taken wel en niet worden uitgevoerd. Deze risicoanalyse behoeft bestuurlijke goedkeuring.
- Voor de uitvoering van de taken dient een werkplan (jaarplan) te zijn opgesteld over de uitvoering waarvan zoveel mogelijk één op één verslag wordt gedaan (jaarverslag).
- De uitvoering van inspecties dient op uniforme wijze te worden uitgevoerd (protocollen) en de resultaten van de inspecties dienen ordentelijk te worden vastgelegd (dossiervorming).

De uitvoering van deze cyclus van elementen dient geen eenmalige operatie te zijn, maar verdient permanent aandacht en onderhoud. Op basis van deze normen is het mogelijk het toezicht volledig te laten zijn, te sturen en op uniforme wijze uit te voeren.

### **9.3 Inventarisatie wet- en regelgeving**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschikt over een recent, compleet en bijgewerkt overzicht van wetten op basis waarvan de Inspectie een toezichttaak heeft (22 wetten). Daarnaast bestaat er een lijst met wetten op basis waarvan de Inspectie taken heeft die geen toezichthoudend karakter hebben.

#### **9.4 Registratie objecten van toezicht**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschikt over een geautomatiseerd systeem waarin alle objecten van toezicht zijn opgenomen. Voor het gebruik en het onderhoud van dit systeem bestaat een handleiding. Als deze handleiding wordt nageleefd, is de volledigheid van het systeem goed gegarandeerd. Het systeem maakt het mogelijk de objecten van toezicht via verschillende ingangen te benaderen. Tijdens een demonstratie voor de Algemene Rekenkamer functioneerde het systeem naar wens.

#### **9.5 Protocollen**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschikt over een aantal basisdocumenten algemeen toezicht zoals het basisdocument algemeen toezicht verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Deze bevatten zeer uitgebreide aandacht voor het toezichtbezoek. Voor veel typen zorginstellingen ontbreken evenwel nog protocollen.

Ook zijn voor het algemeen- en interventietoezicht modelrapportages ontwikkeld. Voor het interventietoezicht is een model ontwikkeld (beslisboom) op basis waarvan bepaald kan worden hoeveel aandacht aan een interventie besteed dient te worden. Ten slotte kan worden vermeld dat alle rapportages naar de Hoofdinspectie worden gezonden.

#### **9.6 Bepaling handhavingsniveaus**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft niet, in overleg of na goedkeuring door de minister, bepaald op welk niveau zij de 22 wetten wil handhaven. Dat wil zeggen dat niet bekend is of, bijvoorbeeld, de Inspectie als eis stelt dat 95% of meer van de instellingen een werkend kwaliteitssysteem heeft.

Voor instellingen en beroepsoefenaren zijn wel gewenste frequenties voor toezichtbezoeken vastgesteld. Bij deze frequenties voor toezichtbezoeken is evenwel niet aangegeven of alle dan wel welke wetten onderdeel van het toezicht uitmaken en in welke omvang. Hierdoor is niet inzichtelijk gemaakt of het toezicht betrekking heeft op alle of een deel van de wet- en regelgeving.

#### **9.7 Handhavingsplannen**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft voor een groot deel van de wetten handhavingsschema's opgesteld. Onder een handhavingsschema verstaat de Inspectie een systematisch overzicht met betrekking tot een wet waarin is opgenomen:

- de wettelijke taken van de Inspectie;
- de bevoegdheden van de Inspectie;
- de objecten van toezicht;
- wettelijke verplichtingen van zorgaanbieders;
- maatregelen;
- inspectiemethodiek;
- frequentie;
- inzet van mensen en middelen.

De handhavingsschema's maken deel uit van het door de Algemene Rekenkamer gehanteerde begrip «handhavingplan». Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft de opdracht gekregen een instrument te ontwikkelen om het maken van handhavingssystemen te verfijnen door het ontwikkelen van een risicomodel. Een ambtelijke werkgroep buigt zich momenteel over de vraag wat de inhoud van de toezichtstaken is. De nu toegepaste risicoanalyse bestaat uit een ingeschatte gewenste bezoekfrequentie per instelling of beroeps-uitoefenaar.

In geen van de handhavingsschema's is doorgerekend wat het beslag van het uitvoeren van de handhavingsschema's op de personele capaciteit is. Inzicht in de werkelijke totale werklast met betrekking tot het toezicht ontbreekt daardoor nog bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

### **9.8 Risicoanalyse**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschikt nog niet over een risicoanalyse op basis waarvan de Inspectie, bij tekort aan middelen, haar prioriteiten kan stellen. Zo'n risicoanalyse is eerst op te stellen als op basis van het vastgestelde handhavingsniveau is vastgesteld welke activiteiten moeten worden verricht (handhavingssystemen).

Momenteel werkt de Inspectie voor de Gezondheidszorg met een model waarbij de door de Inspectie ingeschatte gewenste bezoekfrequentie het aantal bezoeken bepaalt. De ingeschatte gewenste bezoekfrequentie is gebaseerd op een inschatting van de risico's die in bepaalde sectoren worden gelopen.

Opgemerkt dient nog te worden dat de clusters binnen de Inspectie voor de Gezondheidszorg een strategie hebben ontwikkeld. In deze clusterstrategieën wordt op hoofdlijnen beschreven wat de doelstellingen per cluster zijn en op welke punten binnen het cluster zich de grootste risico's voordoen. Niet wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden verricht om deze risico's af te dekken. Uit gesprekken met de betrokken hoofdinspecteurs kwam naar voren dat bij het bepalen van de clusterdoelstellingen rekening is gehouden met de beschikbare personele capaciteit. Op deze wijze komt de werkelijke werklast van de Inspectie voor de Gezondheidszorg niet naar voren.

### **9.9 Berekening personele capaciteit**

Een extern bureau heeft op basis van de door de commissie-Abeln ontwikkelde strategie voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg een berekening gemaakt van de benodigde personele capaciteit. Dit bureau geeft in haar rapportage aan dat de personele capaciteit idealiter moet worden opgebouwd op basis van de taken van de Inspectie en de producten die daaruit voortvloeien. De gevolgde werkwijze en bijbehorende tijdbesteding geven, volgens het externe bureau, dan de benodigde personele capaciteit aan.

Het externe bureau heeft de benodigde personele capaciteit globaal moeten inschatten en gedeeltelijk gebaseerd op de nodig geachte bezoekfrequenties van zorgaanbieders. Daarvoor is een aantal taken uitgewerkt op basis van inschattingen van de commissie-Abeln (zie § 8.3). Over taken waar de commissie-Abeln geen uitspraken heeft gedaan zijn aannames gedaan door het externe bureau.

In haar berekeningen komt het externe bureau tot een omvang van de personele capaciteit van de Inspectie voor de Gezondheidszorg tussen de 510 en 620 fte (momenteel 350 fte).

### **9.10 Beleidscyclus**

De Inspectie voor de Gezondheidszorg beschikt over een beleidscyclus waarin planning, uitvoering en verantwoording/evaluatie inzichtelijk aan bod komen. Per fase zijn een aantal documenten van belang. Voor de planning zijn dat: het beleidsplan, het meerjarenactiviteitenplan en het werkplan.

De werkplannen zijn leidend voor de uitvoering van de inspectiewerkzaamheden. Over de uitkomsten van de activiteiten wordt verantwoording afgelegd in de jaarrapportage en in het jaarverslag. Eens in de vier jaar wordt een rapportage over de Staat van de Gezondheidszorg uitgebracht. De uitkomsten kunnen leiden tot bijstelling in de planning. Het beleidsplan 1997–2000 beschrijft de missie en activiteiten van de Inspectie, alsmede de omgeving waarbinnen zij opereert. Verder wordt een analyse gegeven van ontwikkelingen en trends in de gezondheidszorg. Op basis van de missie en criteria (gezondheidsrisico's, bestuurlijke en maatschappelijke noodzaak, wettelijke taken) zijn speerpunten aangewezen voor het inspectiebeleid in de periode 1997–2000. De criteria worden ook gebruikt bij het opstellen van de meerjarenactiviteitenplannen en de werkplannen.

Het Meerjarenactiviteitenplan (MAP) vormt de schakel tussen het beleidsplan van de Inspectie en de jaarwerkplannen. Het MAP wordt jaarlijks geactualiseerd.

In het werkplan wordt een prioritering van activiteiten gegeven voor de capaciteitstoedeling aan de clusters. Dit is echter een andere prioritering dan die in het MAP (prioritering van activiteiten op basis van gezondheidsrisico's).

Over de uitkomsten van de in het jaarwerkplan geplande activiteiten wordt jaarlijks gerapporteerd in de jaarrapportage.

### **9.11 Conclusies**

Om de uitvoering van de inspectietaak transparant te maken is het van belang dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg systematisch een aantal stappen zet (zie § 9.2). Door het zetten van deze stappen is de minister in staat te beoordelen hoe de Inspectie invulling geeft aan haar taak en welke opgedragen taken, door gebrek aan middelen, geen of minder aandacht krijgen.

Op het punt van de inrichting van het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg is een aantal belangrijke stappen gezet. Een belangrijk deel van de elementen die de Algemene Rekenkamer daarbij van cruciaal belang acht, heeft invulling gekregen.

Er bestaat inzicht in de wet- en regelgeving op basis waarvan de Inspectie voor de Gezondheidszorg toezichttaken heeft. Een ambtelijke werkgroep buigt zich momenteel over de vraag wat de inhoud van deze toezichttaken is. De objecten van toezicht liggen vast in een geautomatiseerd systeem. Aan het vormgeven van handhavingsplannen wordt gewerkt evenals aan de totstandkoming van, de nog ontbrekende, protocollen voor het toezicht.

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat aan de nog resterende elementen uit de cyclus: het vaststellen van handhavingsniveau en

prioritering inzet middelen, nog aandacht wordt geschonken zodat de hele cyclus wordt voltooid.

Met het opstellen van een beleidsplan, meerjarenactiviteitenplan, werkplan en de jaarrapportage beschikt de Inspectie voor de Gezondheidszorg in opzet over een inzichtelijke en controleerbare beleidscyclus.

## 10 DE UITOEFENING VAN HET TOEZICHT

### 10.1 Inleiding

In haar onderzoek in 1999 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de rapportages van de inspectiebezoeken niet altijd in helderheid uitblonken. De gehanteerde normen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen konden duidelijker worden geformuleerd. In nog geen derde van de gevallen ging de Inspectie voor de Gezondheidszorg na of bezochte instellingen de aanbevelingen van de Inspectie naleefden.

In het kader van het vervolgonderzoek zijn bij de vier regio's, van de Inspectie voor de Gezondheidszorg 84 dossiers geselecteerd (28 per cluster). Er zijn dossiers geanalyseerd, die een uitgaande brief bevatten met een verslag van het inspectiebezoek. Bovendien moest de brief in de periode november-december 2000 zijn verstuurd, zodat nagegaan kon worden wat de instelling met de aanbevelingen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft gedaan.

### 10.2 Normen

De Algemene Rekenkamer heeft, evenals in 1998, de norm gehanteerd dat de controles kwalitatief voldoende moeten zijn en de maatregelen doeltreffend. De dossiers zijn beoordeeld op de volgende criteria:

- de bevindingen en oordelen moeten onderbouwd zijn;
- uit de rapportage moet blijken welke normen zijn gehanteerd;
- de beoordeling moet objectief zijn;
- aangegeven moet zijn binnen welke termijn maatregelen moeten worden uitgevoerd;
- de Inspectie moet nagaan dat maatregelen worden uitgevoerd.

### 10.3 Bevindingen

De resultaten van het dossieronderzoek kunnen schematisch als volgt worden weergegeven.

<i> criterium</i>	<i> Resultaten 2001 *</i>	<i> Resultaten 1998 *</i>
Oordelen moeten onderbouwd zijn	89%	67%
Normen in rapportage	57%	45%
Termijn aan maatregel	35%	35%
Uitvoering maatregel nagaan	88%	23%

\* 1998 105 dossiers, 2001 84 dossiers

Behalve op de hiervoor omschreven criteria heeft de Algemene Rekenkamer de dossiers ook beoordeeld op een aantal inhoudelijke criteria. Gekeken is of de conclusies in de rapportage duidelijk waren en of ze logisch voortvloeien uit de bevindingen.

Tevens is nagegaan of de verstuurde brieven voldoen aan de in 2000 bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg ingevoerde norm dat wanneer inspecteurs brieven schrijven vanuit hun bevoegdheid als inspecteur, het gebruik van «amice»/«collega» wordt vermeden en brieven met een interveniërend karakter niet met «hoogachtend» of met «vriendelijke groet» worden getekend.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg hanteert een enge definitie van het begrip «interveniërend». Alleen als er een maatregel wordt opgelegd is er volgens de definitie van de Inspectie sprake van interventie. De Algemene



Rekenkamer gaat ervan uit dat in alle gevallen waarin volgens de Inspectie voor de Gezondheidszorg tekortkomingen worden geconstateerd, inspecteurs vanuit hun bevoegdheid als inspecteur schrijven en brieven dus niet met «hoogachtend» of met «vriendelijke groet» ondertekend moeten worden.

<i> criterium</i>	<i> Voldoen aan norm</i>
Conclusies duidelijk	85%
Conclusies vloeien logisch voort uit bevindingen	89%
Aanhef	100%
Ondertekening	30%

#### **10.4 Conclusies**

De conclusies over de uitoefening van het toezicht moeten gezien worden in het besef dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg nog bezig is met de ontwikkeling van instrumenten die tot uniformering van het toezicht moeten leiden.

Desondanks is de dossiervorming ten opzichte van het vorige onderzoek door de Algemene Rekenkamer aanzienlijk verbeterd. De resultaten van het onderzoek laten zien dat er nog aandacht nodig is voor de normen op basis waarvan het toezicht wordt uitgevoerd en de follow-up.

## **11 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **11.1 Reactie minister van VWS**

De minister van VWS heeft bij brief van 28 februari 2002 op het onderzoek van gereageerd. Zij laat weten dat zij met instemming kennisneemt van de conclusie van de Algemene Rekenkamer, dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg sinds 1999 belangrijke voortgang heeft geboekt bij de inrichting van haar inspectietaak en dat ook op het gebied van de uitoefening van het toezicht progressie is geboekt.

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg verder inhoud zou moeten geven aan de resterende elementen van haar inspectietaak. De minister wijst erop dat er een nieuw risicomodel gehanteerd zal worden voor de prioritering van activiteiten waarvan een eerste versie eind 2001 gereedgekomen is. Zodra dit model geïmplementeerd is zal het totale werkpakket van de Inspectie voor de Gezondheidszorg bekend zijn.

Over de personele capaciteit deelt de minister mee dat het kabinet naar vermogen de aanbevelingen van de commissie-Abeln zal volgen. Uitgangspunt daarbij is dat deze aanbevelingen binnen drie jaar worden uitgevoerd, maar hoe dit in de toekomst zal verlopen is natuurlijk mede afhankelijk van het nieuwe regeerakkoord.

### **11.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de verbeteringen die de Inspectie voor de Gezondheidszorg sinds 1998 heeft doorgevoerd bij de inrichting van haar inspectietaak. Het antwoord van de minister op het onderhavige vervolgonderzoek geeft goede hoop dat ook de laatste, nog niet geheel ingevulde elementen uit de inspectietaak, aandacht zullen krijgen. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Conclusie	Aanbeveling	Toezeggingen bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
De ministers maken hun verantwoordelijkheid voor het toezicht niet volledig waar als gevolg van de gebreken in doelgerichtheid van hun inspecties.	De inspecties dienen voor alle relevante wetten en wetsbepalingen een handhavingsniveau vast te stellen, gerelateerd aan de gewenste nalevingsniveaus.	De minister van VROM acht deze aanbeveling geen begaanbare weg. Ook de bewindspersonen van VWS en SZW zijn terughoudend. De ministers van V&W en BZK (voor de toekomstige Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) geven aan de aanbeveling te willen toepassen. De minister van OCenW doet geen concrete toezegging	De Algemene Rekenkamer acht het voor een onderbouwde en inzichtelijke prioriteitstelling en een goede discussie daarover met de minister en de Kamer van belang dat nalevings- en handhavingsniveaus worden geëxpliciteerd.
	De inspecties moeten inzichtelijk maken welke wetten en taken zij prioriteit geven en met name welke wetten en taken dus geen prioriteit hebben.	De minister van OCenW doet geen concrete toezegging. De overige bewindspersonen geven aan de nodige aandacht aan de prioriteitstelling te zullen schenken.	De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het gevaar bestaat dat onvoldoende duidelijk wordt welke wetten <i>geen</i> prioriteit krijgen en welke consequenties dit heeft voor de naleving.
	De inspecties dienen hun handhavingsniveaus en prioriteitstelling ter accordering aan de minister voor te leggen. Ook de Tweede Kamer moet daarvan (op hoofdlijnen) op de hoogte worden gesteld.	De ministers van OCenW en SZW doen hier geen concrete toezegging. De overige bewindspersonen geven aan dat het van belang is dat minister en Tweede Kamer van de prioriteiten op de hoogte worden gesteld. De bewindspersonen van VWS geven wel aan dat het expliciet maken van welke wetten géén prioriteit hebben risico's met zich meebrengt voor de naleving.	De Algemene Rekenkamer merkt over de opmerking van de bewindspersonen van VWS op dat deze risico's niet opwegen tegen het (niet) voeren van een onderbouwde en volledige discussie over de prioriteiten op het niveau waar deze thuishoort, namelijk met de minister en de Tweede Kamer.
De beleidsinformatie die de inspecties leveren aan de minister over hun toezicht- en handavingsprestaties heeft als gevolg van de geringe doelgerichtheid beperkte informatie-waarde.	De inspecties moeten jaarlijks verantwoording afleggen over hun handavingsactiviteiten en de feitelijke naleving aan de minister. Deze informatie zou al dan niet voorzien van bestuurlijk commentaar door de minister ook aan de Tweede Kamer gezonden kunnen worden.	De bewindspersonen van OCenW, VWS en V&W doen hier geen concrete toezeggingen. De ministers van SZW, VROM en BZK onderschrijven het belang van de aanbeveling.	De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de bewindspersonen van VWS en V&W geen concrete toezeggingen doen.
Bijna geen van de inspecties onderzoekt de effectiviteit van het eigen handavingsbeleid	De inspecties dienen de effectiviteit van hun handaving te meten.	De minister van OCenW doet geen concrete toezegging. De bewindspersonen van VWS en V&W wijzen erop dat het lastig is effectiviteit van de Inspectie aan te tonen omdat ook andere factoren de naleving beïnvloeden. De bewindspersonen van VROM en SZW zullen de studies naar effectiviteit verder ontwikkelen. Ook de minister van BZK geeft aan dat de op te richten Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de nodige aandacht aan de effectiviteit zal wijden.	De Algemene Rekenkamer erkent dat het vaststellen van effectiviteit geen eenvoudige opgave is, maar vindt dat dit voor een doelmatige inzet van capaciteit wel van belang is. Voor het meten van de effectiviteit is in ieder geval vereist dat de inspecties (veranderingen in) het feitelijke nalevingsniveau meten, in kaart brengen welke handavingsprestaties zijn geleverd en voor zover mogelijk de relatie leggen tussen hun activiteiten en de opgetreden effecten. Hier voor is het ook van belang in beeld te brengen welke overige zaken een rol gespeeld kunnen hebben bij het feitelijke nalevingsgedrag.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Toezeggingen bewindspersonen</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
De helft van de onderzochte inspecties, met name de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening, vertonen tekortkomingen in de wijze waarop de inspecties hun inspectietraject afronden	De inspecties dienen expliciet te maken wat en op welke termijn van het veld verwacht wordt en af te wegen of een vervolgactie van de inspectie gewenst is	De bewindspersonen van VWS en V&W geven aan dat er verbeteringen zullen worden aangebracht. De minister van SZW onderschrijft het belang van deze aanbeveling en geeft aan al zo te werken. De ministers van VROM, BZK en OCenW doen geen concrete toezeggingen.	De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de ministers van VROM, BZK en OCenW geen concrete toezeggingen doen.
	De inspecties dienen na te gaan of de maatregelen die zij nemen om een tekortkoming op te heffen resultaat hebben. Daarbij dienen zij ook te weten of eventuele handhavingsactiviteiten door derden hebben plaatsgevonden	De minister van BZK geeft aan dat de toekomstige Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de naleving van normen door het veld zal volgen en daarover zal rapporteren. De bewindspersonen van VWS geven aan dat verbeteringen zullen worden aangebracht. De minister van V&W zegt eveneens verbeteringen toe op dit punt. De ministers van OCenW en VROM doen geen concrete toezeggingen.	De Algemene Rekenkamer vindt het jammer dat de ministers van OCenW en VROM geen concrete toezeggingen doen.
De verplichte handhaafbaarheidstoets bij nieuwe wetgeving wordt volgens de inspecties niet altijd goed uitgevoerd.	Bij nieuwe wetgeving waarin aan de Inspectie toezichhoudende taken worden toebedeeld, dient bij de uitvoering van de handhaafbaarheidstoets expliciet de rol van de inspectie betrokken te worden.	De bewindspersonen van VWS, VROM, SZW en BZK onderschrijven het belang van deze aanbeveling en zullen zo nodig de al bestaande praktijk intensiveren. De ministers van OCenW en V&W doen geen concrete toezegging.	De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de ministers van OCenW en V&W geen concrete toezeggingen doen.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>	<i>Toezeggingen</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft de vaststelling van het gewenste handhavingsniveau per wet nog niet gerealiseerd.	Het gewenste handhavingsniveau per wet dient te worden vastgesteld.	De minister van VWS zegt toe deze aanbeveling te zullen opvolgen, voor zover dit het nalevingsniveau niet in gevaar brengt.	
De Inspectie voor de Gezondheidszorg schenkt nog te weinig aandacht aan prioritering van de inzet van middelen.	Op basis van normen dienen prioriteiten te worden gesteld voor de inzet van middelen.	De minister van VWS geeft aan dat gewerkt wordt aan een nieuw model.	
De uitoefening van het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg is nog niet helemaal op orde.	Er dienen normen te worden vastgesteld op basis waarvan het toezicht wordt uitgevoerd.	De minister van VWS geeft aan dat de normen worden uitgewerkt.	De Algemene Rekenkamer zal de Inspectie voor de Gezondheidszorg met belangstelling blijven volgen.

**REKENKAMERONDERZOEK MET AANDACHT VOOR  
RIJKSINSPECTIES VANAF 1990**

- Onderzoek naar inspecties in: *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1989*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 481, nrs. 1–2.
- Inspectie gezondheidsbescherming in: *Decemberverslag 1992 van de Algemene Rekenkamer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 960, nrs. 1–2.
- Arbeidsinspectie in: *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1992*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 065, nrs. 1–2.
- Inspectie Milieuhygiëne in: *Juniverslag 1995 van de Algemene Rekenkamer*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 230, nrs. 1–2.
- *Vergunningen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 656, nrs. 1–2.
- *Aspergesteken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 685, nrs. 1–2.
- *Toezicht op woningcorporaties*, 5 september 1996.
- *Keuring van vleeskalveren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 685, nrs. 1–2.
- *Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 395, nrs. 1–2.
- *Toezicht op keuringen in Nederland*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 400, nrs. 1–2.
- *Illegale Arbeid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, nrs. 1–2.
- *Inspectie van de Ruimtelijke Ordening*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, nrs. 1–2.
- *Kwaliteitszorg hoger onderwijs*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 010, nrs. 1–2.
- *Museale collecties van het rijk*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 470, nrs. 1–2.
- *Uitvoering destructiewetgeving*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 495, nrs. 1–2.
- *Milieuvervuiling door zeeschepen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 040, nrs. 1–2.

*Toezicht*

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.<sup>65</sup>

*Handhaving*

In het rijksbrede Rekenkameronderzoek uit 1989 wordt de volgende definitie gegeven: *zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit hetzij het uitoefenen van toezicht, hetzij het toepassen van een sanctie.*<sup>66</sup>

*Handhavingsniveau*

Het niveau waarop het met handhaving belaste orgaan (inspectie) handhaaft, dat wil zeggen de mate waarin het optreedt tegen (mogelijke) normafwijkingen. Inspecties kunnen niet tegen alle (mogelijke) normafwijkingen optreden en moeten daarom prioriteiten stellen. Het handhavingsniveau en de daaraan gerelateerde activiteiten van de inspectie hangen samen met het door het bestuur gewenste nalevingsniveau.

*Nalevingsniveau*

Het niveau waarop in de maatschappij wet- en regelgeving wordt nageleefd.

*Rijksinspectie*

Een inspectiedienst is een landelijk georganiseerde, van overheidswege -op departementaal niveau- ingestelde toezichthouder die primair (maar niet noodzakelijkerwijs alleen maar) belast is met de bestuursrechtelijke naleving van wet- en regelgeving. Benadrukt moet worden dat in het kader van een effectieve organisatievoering aan een inspectiedienst ook andere taken toegewezen kunnen worden en bovendien dat de inspectiedienst niet noodzakelijkerwijs alle kernactiviteiten van toezicht moet uitvoeren. Zo kent Nederland inspectiediensten die niet beschikken over interveniërende bevoegdheden.<sup>67</sup>

De commissie-Borghouts geeft daarnaast aan dat het werk van een inspectiedienst verschillende vormen kan aannemen, zoals voorlichting, advies, overleg, bemiddeling, eis tot naleving en/of toepassing van bestuurlijke sancties.<sup>68</sup>

*Beleidsinformatie*

De gestructureerde en nader toegelichte gegevens over de doelstellingen van het (handhavings- en toezichts)beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.<sup>69</sup>

*Prestaties*

Bij prestaties (ook wel output genoemd) gaat het om de externe producten en activiteiten van de inspectie die zij in het kader van het toezicht/de handhaving realiseert. Hierbij kan gedacht worden aan aantal controles, geconstateerde overtredingen, processen-verbaal, rapporten.

<sup>65</sup> Kaderstellende visie op toezicht, p. 7.

<sup>66</sup> Verslag 1989, deel 2, p. 30.

<sup>67</sup> Kaderstellende visie op toezicht, p. 8.

<sup>68</sup> Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid, oktober 2000.

<sup>69</sup> Zie Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, p. 45.

*Overzicht wet- en regelgeving*

De Inspectie moet een duidelijk beeld hebben van de wetten regelgeving op basis waarvan zij activiteiten dient te verrichten. Dit impliceert dat er een bijgewerkt, schriftelijk, overzicht bij de inspectie aanwezig is van de wet- en regelgeving op basis waarvan de inspectie taken verricht. Ook de aard van die activiteiten – toezicht, advies, informatie – moet helder zijn.

*Nalevingsniveau en handhavingsniveau*

Voor zover uit wet- en regelgeving handhavingstaken voortvloeien dient duidelijk te zijn op welk niveau de wet- en regelgeving gehandhaafd dient te worden om een bijdrage te leveren aan het realiseren van een gewenst nalevingsniveau. Op basis van de gewenste bijdrage kan de inspectie bepalen welke activiteiten verricht moeten worden om dit niveau te bereiken. Het handhavingsniveau is, met andere woorden, het doel dat de inspecties met de handhavingsactiviteiten wensen te bereiken. Het door de inspectie nagestreefde handhavingsniveau dient door de minister goedgekeurd te worden. Tevens dient duidelijk te zijn op welke wijze de inspectie het nalevingsniveau meet.

*Handhavingsbeleid*

Op grond van het beoogde handhavingsniveau van de wetten regelgeving dient de inspectie een handhavingsbeleid te ontwikkelen. Per wet dient te zijn vastgelegd wat door wie met welke frequentie moet worden gedaan om het beoogde handhavingsniveau te realiseren.

Voorts dient de inspectie een beschrijving te hebben van de mogelijke aard en het gewicht van de normafwijking. Er dienen richtlijnen te zijn voor reacties op diverse vormen van normafwijking (welke reactie, binnen welke termijn uitgevoerd).

*Registratie objecten van toezicht*

De Inspectie moet beschikken over een actueel bestand waarin alle toezichtsobjecten zijn opgenomen.

*Werkpakket*

Op basis van het handhavingsbeleid en op basis van de overige activiteiten die de inspectie moet verrichten is het totale werkpakket van de inspectie, onder ideale omstandigheden, op te stellen.

*Risicoanalyse*

Omdat een inspectie vrijwel nooit voldoende personeel en middelen zal hebben om alle door de wetgever opgedragen taken volledig uit te voeren moet een inspectie prioriteiten stellen. Op basis van een risicoanalyse zal de inspectie moeten inschatten welke taken wel, minder of niet uitgevoerd moeten worden. De prioriteiten die de inspectie op basis van de uitkomsten van deze risicoanalyse stelt behoeven de goedkeuring van de betrokken bewindspersoon.

*Werkplan*

Op basis van de voorafgaande activiteiten dient een werkplan opgesteld te worden. Uit dit werkplan moet duidelijk blijken welke activiteiten de inspectie in een bepaald jaar denkt te gaan verrichten.



<i>Inspectie</i>	<i>Jeugd- hulp- verle- ning</i>	<i>Keurings- dienst v. Waren</i>	<i>Volkshuis- vesting</i>		<i>Milieuhygiëne</i>		<i>Arbeids- inspec- tie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijksver- keers- inspec- tie</i>	<i>Onder- wijs</i>	<i>Gezond- heids- zorg</i>
Overzicht wet- en regelgeving opgesteld	++	++	++			++	++	++	++	++	++
Overzicht aard activiteiten opgesteld	++	++	+			++	+	++	++	++	+
Handhavingsniveau vastgesteld	--	--	--			--	+	--	+	-	-
Goedkeuring minister	nee	nee	nee			nee	ja	nee	nee	nee	nee
Nalevingsniveau gemeten	-	++	+			+	+	-	+	+	
Handhavingsbeleid vastgesteld	--	+	+			+	+	-	+	+	+
Reactie bij normafwijking geformuleerd	--	++	+			++	++	--	++	+	
Objecten van toezicht geregistreerd	++	+	++			-	+	++	+	++	++
Werkpakket opgesteld	--	-	-			-	-	--	-	-	-
Risicoanalyse	+	+	+			+	+	--	+	-	+
Goedkeuring minister	ja	ja	nee			ja	Ja	nee	ja	nee	nee
Werkplan opgesteld	+	+	+			+	+	-	+	+	+
Goedkeuring minister	ja	ja	ja			ja	Ja	ja	nee	ja	ja
Zicht op handhavingsactiviteiten	++	++	+	1e lijns	2e lijns	+	++	++	++	++	++
Zicht op naleving door het veld	-	++	++	+	+	-	+	-	+	++	+
Periodieke rapportage aan minister	+	++	-	+	+	-	++	-	-	++	++
Periodieke rapportage aan veld	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Evaluatie effectiviteit handhaving	--	+	-	-	-	-	-	--	-	-	

<i>Inspectie</i>	<i>Jeugd- hulp- verle- ning</i>	<i>Keurings- dienst v. Waren</i>	<i>Volkshuis- vesting</i>	<i>Milieuhygiëne</i>	<i>Arbeids- inspec- tie</i>	<i>Politie</i>	<i>Rijksver- keers- inspec- tie</i>	<i>Onder- wijs</i>	<i>Gezond- heids- zorg</i>		
Afweging inzake vervolgactie	-	+	-	+	+	+	+	--	+	+	
Vaststelling termijn vervolgactie door inspectie	--	+	--	+	+	+	+	--	+	-	-
Vaststelling termijn opheffing normafwijking	--	+	+	+	+	+	+	--	-	+	+
Zicht op naleving na interventie	--	+	+	-	+	+	+	-	--	+	+
Zicht op activiteit in volgende keten	-	+	nvt	nvt	+	+	+	nvt	--	nvt	nvt
Legenda:	++ aanwezig en voldoet		+ aanwezig maar met gebreken.								
	- ontbreekt bijna volledig		-- afwezig								