

Vergaderjaar 2005–2006

28 831

Het rapport van de Algemene Rekenkamer «Tussen beleid en uitvoering»

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 januari 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat¹ heeft schriftelijk van gedachten gewisseld met de regering over de uitvoering van de motie-Van Thijn c.s. (28 831, B) en de motie-Bemelmans-Videc c.s. (28 831, C). Van deze gedachtewisseling brengt de commissie hiermee verslag uit.

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsmā (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).

Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Hoekzema (VVD), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksmā (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyer (D66).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 augustus 2005

Op 14 september 2004 vond in de Eerste Kamer der Staten-Generaal een beleidsdebat plaats over het rapport «Tussen Beleid en Uitvoering» van de Algemene Rekenkamer. Tijdens dat debat is een motie-Van Thijn c.s. ingediend, waarin de regering wordt gevraagd om te bevorderen dat uitvoeringsinstanties al in de eerste fase van het wetgevingproces worden gehoord en dat hun bevindingen en de reactie daarop in een aparte bijlage bij de memorie van toelichting worden opgenomen, zodat de Eerste Kamer deze in haar afwegingen kan betrekken (Kamerstukken I 2003/2004, 28 831, B).

Mede namens de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties geef ik graag een reactie op deze motie.

Onder invloed van het kabinetsbeleid, gericht op vermindering van regeldruk en naar aanleiding van de uitvoering van aanbevelingen uit de rapporten van de Visitatiecommissie Wetgeving (Kamerstukken II 2000/2001, 27 475, nr. 1 en 2003/2004, 29 349, nr. 1) , zijn de laatste jaren bij alle ministeries mechanismen ontwikkeld om uitvoeringsinstanties vroeg in het proces van beleidsvorming en wetgeving te betrekken. Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie heeft een instrument ontwikkeld om dit proces te ondersteunen – de zogenoemde werkbaarheidsanalyse – en is actief in het begeleiden van activiteiten en geven van voorlichting aan ministeries op dit terrein. Voorts bestaat sinds 1995 de zogenoemde Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets). Deze toets bestaat uit een aantal vragen die beogen de effecten van regelgeving voor uitvoeringsinstanties en rechterlijke macht (ZM en OM) in kaart te brengen. De ministeries voeren deze toets op voorgenoemde regelgeving die naar verwachting effecten heeft op deze aspecten.

De betrokkenheid van uitvoeringsinstanties is in de meeste gevallen ook geïnstitutionaliseerd doordat in de fase waarin ontwerp-regelgeving voor consultatie wordt voorgelegd aan adviesorganen, belangenorganisaties en dergelijke, ook uitvoeringsinstanties formeel worden gehoord. Voor zover de beleidsprocessen van de ministeries geprotocolleerd zijn, is de inschakeling van de uitvoeringsorganisaties in het algemeen daarin structureel geregeld. De consultatie levert tevens informatie op voor de U&H-toets. Van de bevindingen van de uitvoeringsinstanties en de wijze waarop deze zijn verwerkt in de ontwerp-regelgeving, wordt vrijwel steeds in een aparte paragraaf «uitvoeringsaspecten» in de toelichting verslag gedaan. Dit juist met het oog op het inzichtelijk maken van deze effecten ten behoeve van de (politieke) besluitvorming.

Bij de wetgevingstoetsing die het Ministerie van Justitie verricht van alle ontwerp-amvb's en wetsvoorstellen, wordt aan de uitvoerbaarheid van voorgestelde maatregelen, niet alleen voor uitvoeringsinstanties, maar ook voor de normadressaten, expliciet aandacht besteed. De informatie daaromtrent in de toelichtingen vormt een belangrijke basis voor discussies hieromtrent met het desbetreffende ministerie. Indien in dat stadium blijkt dat ten onrechte aan uitvoerbaarheids- of handhaafbaarheidsaspecten geen aandacht is geschonken, wordt ingezet op het alsnog opheffen van dit verzuim. In de meeste gevallen wordt dit in goed overleg gedaan. Het vereiste akkoord van Justitie in het kader van de wetgevingstoetsing alvorens stukken de ministerraad kunnen passeren, vormt echter een goede stok achter de deur.

Eind 2004 is de bestaande structuur waarin (onder meer) de U&H-toets functioneert, geëvalueerd. Die evaluatie liet zien dat het rendement van de procedure voor effectbeoordeling nog niet optimaal is. Naar aanleiding van deze evaluatie wordt bezien hoe de structuur en instrumentarium kunnen worden aangepast en verbeterd. Het is de bedoeling daarmee tot een betere fundering van de keuze van beleidsinstrumenten te komen, waarbij het terugbrengen van de regeldruk centraal staat. Integratie van verschillende instrumenten en procedures voor effectbeoordeling zal daaraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Gelet op de wens van een bredere benadering, vindt over een nieuwe invulling nauw overleg plaats met de Ministeries van BZK, EZ en Financiën.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

BRIEF AAN DE MINISTER-PRESIDENT

Den Haag, 13 september 2005

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft na ontvangst van een brief van de Minister van Justitie van 11 augustus 2005, houdende een reactie op de tijdens een debat over het ARK-rapport «Tussen beleid en uitvoering» in september 2004 ingediende en aanvaarde motie-Van Thijn (28 831, B), behoefte u het volgende voor te leggen.

De commissie heeft met teleurstelling geconstateerd dat de voorbereiding en verzending van deze reactie ruim 10 maanden hebben gevergd. Voorts heeft de commissie zich erover verwonderd dat de inhoudelijke voorbereiding van de reactie op klaarblijkelijk protocollaire gronden en zonder nadere mededeling aan haar door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is overgedragen aan de Minister van Justitie terwijl het dictum van de motie de verantwoordelijkheid van alle ministers en staatssecretarissen als medewetgevers aangaat. Niet in de laatste plaats merkt de commissie op dat de reactie van de minister van Justitie niet vermeldt of, en zo ja, op welke wijze de motie-Van Thijn zal worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van het gestelde over de uitvoerbaarheids- en de handhaafbaarheidstoets in de brief van de minister van Justitie is binnen de commissie de behoefte gerezen over deze zgn. U&H-toets te beschikken. Ook wenst de commissie kennis te kunnen nemen van de evaluatie die eind 2004 ten aanzien van de bestaande structuur waarin (onder meer) de U&H-toets functioneert is uitgevoerd, inclusief een representatieve collectie van de in de brief genoemde protocollen voor de structurele inschakeling van adviesorganen, belangenorganisaties en uitvoeringsinstanties die «formeel worden gehoord».

Tot slot wil de commissie graag vernemen wanneer de Kamer de in de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in reactie op de motie-Bemelmans-Vidéc (28 831, C) in het vooruitzicht gestelde kaderstellende kabinetsvisie op toezicht tegemoet kan zien.

De commissie deelt u tenslotte mee er van uit te gaan dat uw reactie op het bovenstaande haar vóór de Algemene Politieke Beschouwingen, die dit jaar op 22 november zullen plaatsvinden, zal hebben bereikt.

De voorzitter van de commissie,
W. J. Witteveen

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2005

Hierbij bied ik u de toezichtvisie getiteld «Minder last, meer effect»¹ aan. Ik stelde u deze in het vooruitzicht in mijn reactie op de motie-Bemelmans-Vidéc d.d. 3 mei 2005 (28 831, E). In deze toezichtvisie kunt u lezen waar goed toezicht aan moet voldoen. De principes van goed toezicht licht ik verderop in deze brief kort toe. Eerst geef ik aan hoe ik tegen toezicht aankijk en wat dat voor ondernemers, consumenten of ouders betekent.

Wij willen het graag goed geregeld hebben: het onderwijs, de veiligheid, de gezondheidszorg en vele andere voor ons belangrijke zaken. Wij verwachten dat de overheid daarvoor regels stelt en toezicht houdt. Deze roep om meer regels en strenger toezicht neemt toe als het mis gaat. We willen echter geen last hebben van regels en toezicht. We verwachten wel dat de overheid ingrijpt als anderen zich niet aan regels houden. Goed toezicht houdt met deze tegenstrijdige verwachtingen rekening. Daarbij moeten we niet alleen maar naar de overheid kijken. Het gaat er om dat we ook vertrouwen stellen in anderen dan de overheid en dat we risico's in de samenleving aanvaarden.

Van overheid naar samenleving

Als ondernemer, consument of ouder willen we dat de concurrentie eerlijk is, ons voedsel veilig is en de scholen goed zijn. Te vaak gaan we er daarbij van uit dat de overheid regels moet stellen en toezicht moet houden. De nieuwe toezichtvisie past in de ambitie van het kabinet om meer vertrouwen te stellen in de samenleving. Ondernemers en professionals kunnen zelf zorgen voor een goede kwaliteit van hun producten en diensten. Consumenten kunnen zelf op basis van beschikbare informatie keuzes maken tussen verschillende aanbieders. Ouders kunnen zelf kiezen voor scholen die aan kwaliteitseisen voldoen. Dit betekent dat we elkaar de ruimte moeten geven om dit mogelijk te maken. Toezicht door de overheid is in de visie van het kabinet aanvullend op initiatieven vanuit de samenleving. Dit zal moeten leiden tot een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar samenleving. Dikwijls zullen we daarvoor regels moeten veranderen.

Aanvaarden van risico's

Meer dan voorheen dienen we oog te hebben voor het feit dat de overheid niet alle risico's kan beheersen. We moeten inzicht hebben in welke risico's we wel en welke we niet aanvaarden. Regels en toezicht kunnen incidenten niet voorkomen, hoe schrijnend de gevolgen soms ook kunnen zijn. Zo bestaat ook na de maatregelen als gevolg van de watersnood uit 1953 nog steeds een kans op overstromingen. Ook de strengere naleving van de regels over vuurwerk en brandveiligheid sluiten nieuwe ongelukken niet uit. Verder richt de discussie zich na incidenten te snel op de rol van de overheid. We vergeten dan dat anderen de verantwoordelijkheid dragen: de cafébaas die lege vaten voor de nooduitgang plaatst, de bouwer van een onveilig balkon, de leverancier van bedorven etenswaar of de fabrikant van gevaarlijk speelgoed. Die anderen behoren ook te worden aangesproken als zij onnodig risico veroorzaken. De overheid heeft een rol om burgers te beschermen tegen risico's die zij zelf niet kunnen beheersen. Heldere en

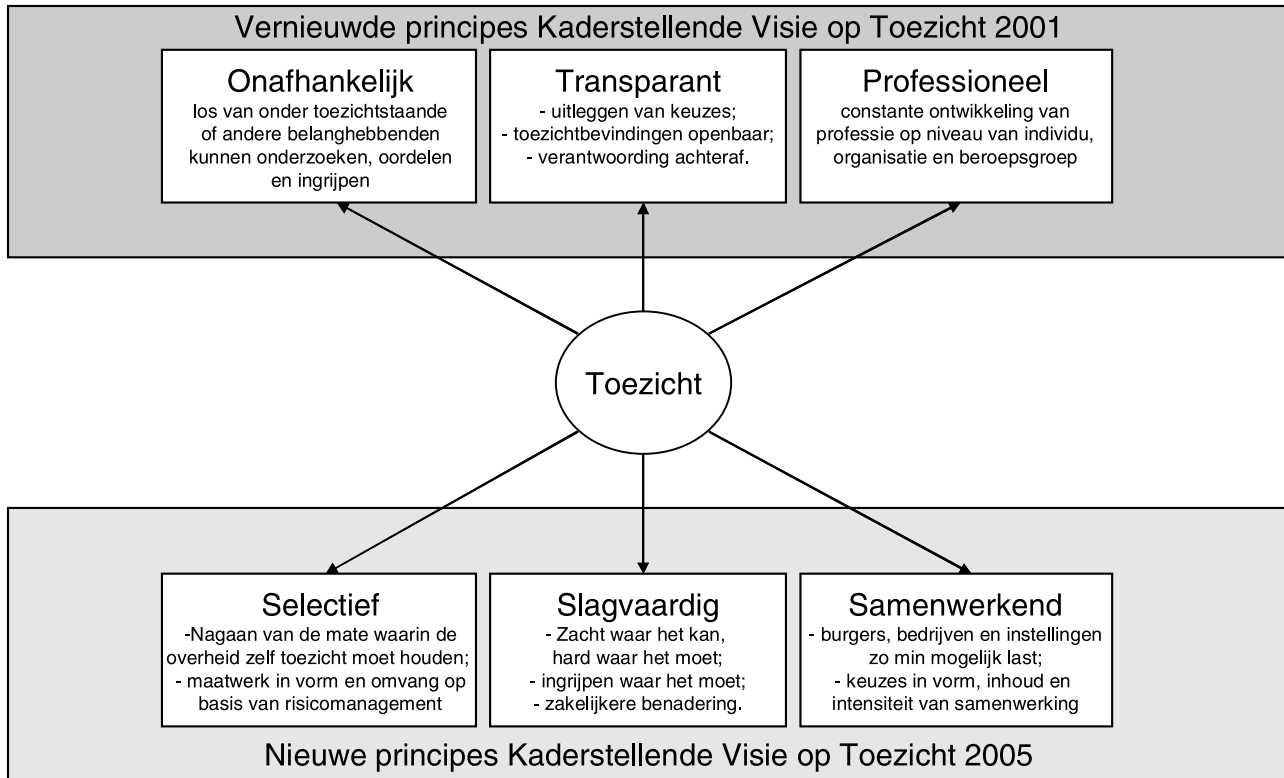
¹ Ter inzage gelegd op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 133917.

kenbare keuzes over waar de overheid wel en geen toezicht houdt en welke risico's wel of niet worden aanvaard zijn daarbij van belang.

Toezicht: rijksbrede acties voor minder last en meer effect

Met meer verantwoordelijkheid in de samenleving en het aanvaarden van risico's komt goed toezicht het best tot zijn recht. Goed toezicht is selectief, slagvaardig en samenwerkend. Dit zijn drie nieuwe principes uit de visie.

Goed toezicht is daarnaast onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze principes stonden al in de eerste toezichtsvisie uit 2001. In onderstaand schema worden de zes principes van toezicht in beeld gebracht.



Ministeries en toezichthouders gaan nu met deze zes principes aan de slag. Daarbij houden zij rekening met het nog uit te brengen kabinetsstandpunt over het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders. Dit kabinetsstandpunt zal ingaan op organisatie en inrichting van interbestuurlijk toezicht en komt voort uit de Code interbestuurlijke Verhoudingen. Het kabinet zal het proces met de volgende rijksbrede acties ondersteunen.

– Actie 1: minder last, meer effect door moderniseren rijkstoezicht

Alle ministers gaan nu samen met hun toezichthouders het toezicht in hun sector(en) op basis van deze visie vernieuwen. Zij maken daarbij gebruik van de nieuwe checklist toezicht. Alle ministers geven in de komende twee jaar in toezichtsvisies aan hoe zij zorgdragen voor goed toezicht. Dat is maatwerk, omdat de situatie van geval tot geval verschilt. Op welke wijze de ministeries de toezichtlast voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties verminderen is bij de modernisering van het toezicht een belangrijk aandachtspunt. Minder toezicht is vaak pas mogelijk met minder regeldruk. Bij het verminderen van toezichtslast bouwen de

ministeries voort op de lopende trajecten van deregulering en vermindering van administratieve lasten. Verder zullen de nieuwe toezichtvisies zoveel mogelijk aansluiten bij al lopende ontwikkelingen en bestaande communicatiemomenten met het parlement.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de Bestuurlijke Werkgroep Alders volgt begin 2006 een nadere invulling voor het interbestuurlijk toezicht. De ministeries zullen bij de vernieuwing van deze vorm van toezicht rekening houden met dit standpunt. Om dubbel werk te voorkomen zullen zij zonedig wachten met de modernisering van interbestuurlijk toezicht. Ik houd de algehele voortgang van de vernieuwing van het toezicht in de gaten. Ik zal de Tweede Kamer hierover in de komende jaren twee keer rapporteren: aan het eind van 2006 en aan het eind van 2007. Voor interbestuurlijk toezicht doe ik dat samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Actie	Trekker	Oplevering resultaat
vernieuwen toezicht op basis van zes principes van goed toezicht	alle ministeries	2006 en 2007

– Actie 2: minder toezichtslast bij bedrijven en instellingen door betere samenwerking tussen rijksinspecties

Het kabinet wil een forse vermindering van de toezichtslast bij bedrijven en instellingen tot stand brengen door de samenwerking tussen rijksinspecties op een aantal beleidsterreinen te verbeteren. Daarbij wordt gedacht aan gemiddeld zeker een kwart vermindering. Uit eerdere ervaringen in het proefproject «Samenwerking Rijksinspecties» is gebleken dat een vermindering van deze omvang haalbaar is. Het kabinet zal voor de vervolgaanpak een aantal aansprekende terreinen kiezen. Daar wordt gestart met het meten van de beginsituatie om de resultaten aan het einde van het project te kunnen beoordelen. Bij het meten van de beginsituatie en het hanteren van de definitie van toezichtslast wordt gebruik gemaakt van de ervaringen met het door het ministerie van Financiën ontwikkelde standaardkostenmodel. Toezichtslast wordt in het kader van dit actiepoint omschreven als de kosten die bedrijven en instellingen maken om te voldoen aan met het toezicht verbonden informatieverplichtingen die voortvloeien uit weten regelgeving van de overheid. Toezichtslast is zo een verbijzondering van het al bekende begrip administratieve last. Toezichthouders gaan de komende twee jaar bij minimaal drie samenwerkingsprojecten verkennen hoe de innovatieve inzet van ICT bijdraagt aan een vermindering van de toezichtslast. Ook de juridische belemmeringen van samenwerking krijgen aandacht. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is bereid gevonden het project samenwerkende inspecties in de komende periode verder vorm geven. Het resultaat wordt in het najaar van 2007 opgeleverd.

Actie	Trekker	Oplevering resultaat
verminderen toezichtslast bij bedrijven en instellingen door betere samenwerking tussen rijksinspecties	ministerie VROM	najaar 2007

Actie 3: toekomstverkenning toezicht

Het kabinet blijft nadenken over de vraag welke veranderingen in de verantwoordelijkheidverdeling tussen overheid en samenleving noodzakelijk zijn om tot een radicale vermindering van het toezicht te komen. Het kabinet voert daarom een toekomstverkenning uit naar de voorwaarden en gevolgen van een herordening van het rijkstoezicht, die uitgaat van een nog verdere verschuiving van verantwoordelijkheden in

de richting van de samenleving. De opdracht voor de verkenning is om buiten bestaande kaders te durven denken. De verkenning wordt toegepast op een aantal aansprekende beleidsterreinen. De resultaten kunnen worden betrokken bij de komende kabinetsformatie en zullen uiterlijk begin 2007 beschikbaar zijn.

Actie	Trekker	Oplevering resultaat
toekomstverkenning voorwaarden en gevolgen vermindering toezicht	SG-beraad en ministerie BZK	2007

Goed toezicht levert een belangrijke bijdrage aan het functioneren van onze samenleving. Daaraan vorm geven is een zaak van velen. Ik ga ervan uit dat de nieuwe visie op toezicht hen inspireert tot de nodige verdere verbeteringen.

De Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2005

Bij brief van 13 september jongstleden aan de Minister-President vroeg de voorzitter van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat om aanvullende informatie omtrent de wijze waarop de regering uitvoering geeft aan de motie-Van Thijn (28 831, B). De Minister-President heeft mij verzocht deze brief te beantwoorden, aan welk verzoek ik hierbij voldoe.

De voorzitter van de Commissie merkt op dat ik in mijn brief van 11 augustus jongstleden waarin ik een reactie geef op de motie-Van Thijn, niet heb aangegeven of en zo ja, op welke wijze deze motie zal worden uitgevoerd. In de brief heb ik een uiteenzetting gegeven over de wijze waarop in de huidige praktijk uitvoerings- en handavingsorganisaties al bij de voorbereiding van wetgeving worden betrokken, en op welke wijze hun bevindingen in die wetgeving een plaats krijgen, zodat deze ook in de (politieke) besluitvorming een rol kunnen spelen. Ik heb daarmee willen aangeven dat de regering in feite al uitvoering geeft aan deze motie, zij het dat ik erkend heb dat de wijze waarop dit geschiedt en het resultaat ervan, nog versterkt kunnen worden. Een initiatief daartoe, nl. versterking van de structuur en instrumentarium voor effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving, naar aanleiding van de evaluatie daarvan, is vermeld in de brief. Op dit moment vindt daarover nog overleg plaats met de betrokken ministeries.

Ik stel mij voor uw Kamer nader in te lichten over de voornemens terzake zodra daarover meer duidelijkheid bestaat. Ik verwacht dat dat in het eerste kwartaal van 2006 zal zijn.

Voorts heeft de voorzitter van de Commissie gevraagd de U&H-toets, de evaluatie van de bestaande structuur voor effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving en een representatieve collectie van de in mijn brief genoemde protocollen voor de inschakeling van adviesorganen, belangenorganisaties en uitvoeringsinstanties te ontvangen. Deze stukken treft u bijgaand aan. Het horen van adviesorganen geschiedt overigens op basis van wettelijke voorschriften terzake. De daarbij ten algemene te volgen procedure is beschreven in het Draaiboek voor de wetgeving (nrs. 18 tot en met 22).

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2005

In uw brief van 13 september jl. (uw kenmerk nr. 129 870/BN) heeft u opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de reactie van het kabinet op de motie-Van Thijn en gevraagd naar de kaderstellende visie op toezicht naar aanleiding van de kabinetsreactie op de motie-Bemelmans-Vidéc. U heeft verzocht om een reactie voor de Algemene Politieke Beschouwingen die op 22 november zullen plaatsvinden.

Inmiddels heeft de Eerste Kamer de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties 12 oktober jl. ontvangen met de Kaderstellende visie op toezicht. Op 4 november jl. zond de minister van Justitie de Eerste Kamer een brief met de door u gevraagde inlichtingen. Hiermee heeft het kabinet gevolg gegeven aan uw verzoek.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende.