

ANDERE OVERHEID

Rijksbrede Takenanalyse

Je gaat er over of niet

**Gemengde Commissie
Bestuurlijke Coördinatie**

juni 2005

Je gaat er over of niet

Rijksbrede takenanalyse

Advies Gemengde Commissie

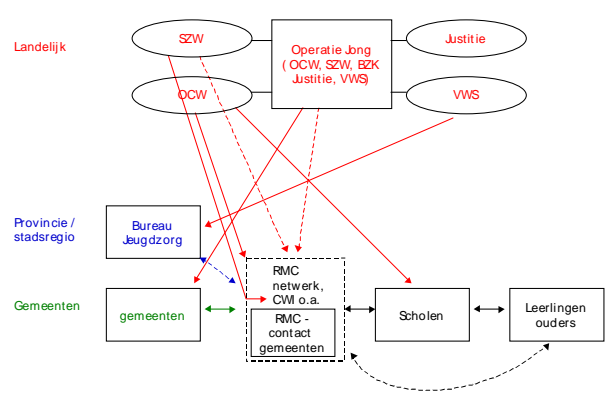
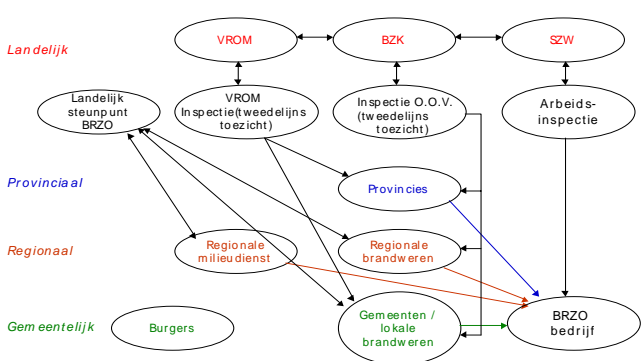
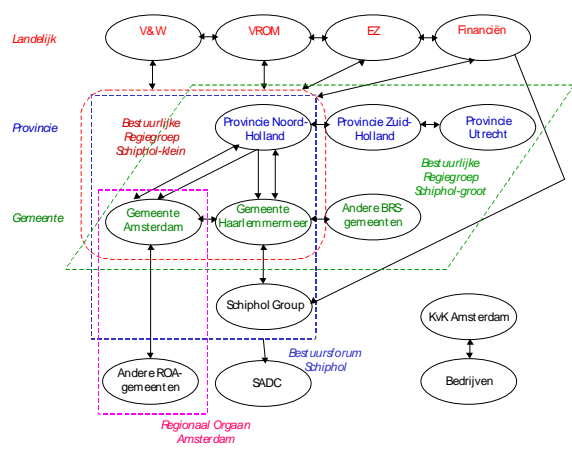
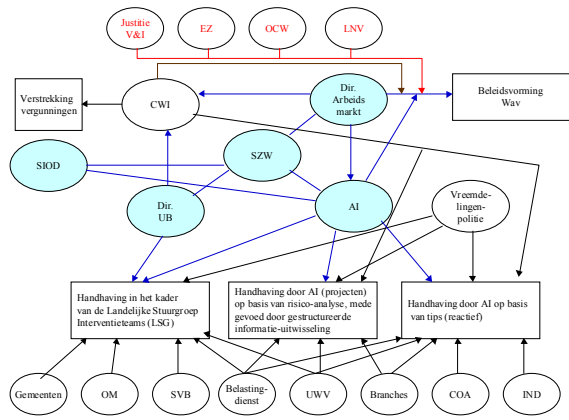
Bestuurlijke Coördinatie

juni 2005

Inhoud

Aanbevelingen	3
Samenvatting.....	6
1. De Commissie en de opdracht.....	11
1.1 <i>Samenstelling van de Commissie</i>	11
1.2 <i>Opdracht van de Commissie</i>	11
1.3 <i>Werkwijze van de Commissie</i>	12
1.4 <i>Leeswijzer</i>	13
2. Analyse van bestuurlijke drukte: theorie en praktijk	14
2.1 <i>Bestuurlijke drukte nader geduid</i>	14
2.2 <i>Bestuurlijke drukte in vier praktijkcases</i>	16
<i>De casus 'Voortijdig schoolverlaten'</i>	16
<i>De casus 'Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied'</i>	19
<i>De casus BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen)</i>	21
<i>De casus Illegale arbeid</i>	23
3. Hoe kan het anders? Aanbevelingen voor veranderingen	30
3.1 <i>De 'IOS-toets bestuurlijke drukte' als aangrijpingspunt voor verandering</i>	30
3.2 <i>De IOS-toets uitgewerkt</i>	32
4. Proof of the pudding.....	38
5. Durf verder te gaan	41
Bijlage: vier casebeschrijvingen	

Illustratie 'bestuurlijke drukte'



Aanbevelingen

De Commissie komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen voor het kabinet:

Aanbeveling 1: Stel de oplossing van het maatschappelijk probleem centraal

Stel de aan de burger beloofde oplossing van het maatschappelijke probleem weer prominent op de voorgrond. Bemoei je als overheid niet met alles, als dat strikt gezien niet nodig is. Leg (weer) verantwoordelijkheden bij burgers en bedrijven. Stel heldere kaders.

Aanbeveling 2: Creëer duidelijkheid voor burgers door één bestuurder of bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het oplossen van het maatschappelijke probleem

Haal de vrijblijvendheid weg, door het eenduidig en samenhangend neerleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Geef ruimte aan het bevoegde bestuur om zelf invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid. Wees duidelijk naar burgers en bedrijven bij wie zij moeten zijn met hun problemen.

Aanbeveling 3: Geef de bestuurder of bestuurslaag ook voldoende doorzettingsmacht (in besluitvorming) en uitvoeringsmacht (in beleidsuitvoering) om adequaat te kunnen handelen

Toe te passen verbeterprincipes:

- Waarborg dat er voldoende doorzettingsmacht is in de besluitvorming.
- Waarborg dat er voldoende uitvoeringsmacht is.
- Waarborg dat bij benodigde specifieke expertise bestuurders toegang hebben tot centraal (regionaal of landelijk) georganiseerde kennis en expertise.
- Regel uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties.

Aanbeveling 4: Bevorder het vermogen tot samenwerking

Tussen overheden onderling, tussen overheden en maatschappelijk veld en tussen maatschappelijke organisaties onderling. Toe te passen verbeterprincipes:

- Maak een samenwerkingsverband herkenbaar voor burgers en bedrijven.
- Gebruik het transactiemodel (zoals trekkingsrechten, bonus en malus) om samenwerking te bevorderen en hanteer zoveel mogelijk civielrechtelijke arrangementen.
- Leg bestuurlijke samenwerking op als de gemeentelijke of provinciale schaal niet passend is.

Aanbeveling 5: Grijp in als het niet werkt

- Bouw een stok achter de deur in om vertraging in de uitvoering te voorkomen.
- Maak in bijzondere situaties gebruik van een Lex Specialis.
- Bouw de mogelijkheid in de doorzettingsmacht op een hoger bestuurlijk niveau te tillen.
- En hanteer deze mogelijkheden ook als het nodig is.

Aanbeveling 6: Voer een verplichte toets op bestuurlijke drukte in (de 'IOS-toets')

Licht de aanpak van maatschappelijke problemen steeds door op het functioneren van de betrokken bestuurlijke constellatie met het oog op het vermijden van bestuurlijke drukte. Beantwoord telkens de vraag: "werkt het of gaat het werken? En "hoe kan het beter?". De Commissie geeft hier een handreiking voor: de 'IOS-toets bestuurlijke drukte': een toets op Inhoud, Organisatie en Sturing. De Commissie beveelt het kabinet aan om deze toets op te leggen zoals nu ook gebeurt met de toets administratieve lasten en de financiële begrotingstoets.

Aanbeveling 7: Als het kabinet serieus en consequent werk wil maken van bestuurlijke drukte, dan moet het ook omvang, werkwijze en zittingsduur van politiek-bestuurlijke organen aanpakken

De aanpak van bestuurlijke drukte moet ook gevolgen hebben voor de omvang, zittingsduur en werkwijze van parlement, van gemeenteraden, van deelraden, van provinciale staten, van regionale bestuursraden en van politieke gezagsdragers.

Pas de IOS-toets toe op de omvang van deze politieke organen. Verklein de raden en het aantal bestuurders, in ieder geval daar waar er door dualisering en de invoering van deelraden bestuurders zijn bijgekomen. Overweeg een verlenging van de zittingsduur van gekozen organen van 4 naar 5 of 6 jaar.

Samenvatting

Het zijn barre tijden voor de (rijks)overheid. Haar handelen en presteren staan onder stevige maatschappelijke en professionele kritiek. De samenleving is ontevreden over het presteren van de overheid, zoals de leden van de Commissie merken in de dagelijkse praktijk van hun eigen werk en in de directe kring van hun contacten. Ook via de media wordt de kritiek duidelijk gemaakt. Zo kwam het NRC Handelsblad in het voorjaar van 2005 met een hoofdartikel waarin het directe oordeel van de Nederlandse burgers over de overheid nog eens werd samengevat: "*de overheid in haar algemeenheid is weinig effectief, reageert traag op ontwikkelingen en betreft burgers te weinig bij besluitvorming*".¹ Ook in professionele kringen klinkt kritiek, zoals te lezen is in recente adviezen van de WRR en de SER.²

Het kabinet heeft de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie ingesteld met de opdracht om met name op het punt van bestuurlijke drukte met adviezen voor verbetering te komen. De Commissie heeft gekozen om de praktijk als uitgangspunt te nemen voor haar advies door vier praktijkcases te bestuderen.³ In die cases komt een schrijnend beeld naar voren van bestuurlijke drukte.

De Commissie heeft gekozen voor een compact en gecondenseerd advies, zonder zich te verliezen in veel nuance en details. Dat geeft het advies helderheid en eenvoud. Bovendien zijn in de eerder genoemde rapporten en adviezen van de WRR en de SER veel achtergronden en toelichtingen te vinden.

Analyse

De Commissie wijst op twee facetten van bestuurlijke drukte die in de cases, als twee kanten van dezelfde 'medaille', in het oog springen:

1. *Eenzijdig: de burger is de weg kwijt in overheidsland*
Versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen bij het Rijk én tussen Rijk, gemeenten en provincies, heeft gezorgd voor een ingewikkelde en onoverzichtelijke overheidsorganisatie. Hierdoor is het voor burgers en bedrijven niet meer helder bij wie je voor welk probleem terecht kunt en wie verantwoordelijk is voor de oplossing ervan.
2. *Anderzijds: de maatschappelijke effectiviteit van overheidsinspanningen is te laag*
Er is een overmaat aan bestuurlijke overleggen die niet leidt tot evenredig hoge bestuurlijke effecten. Bij de Commissie doemt het 'Mercedesbeeld' op: op veel vergaderplekken verschijnen iedere keer weer dezelfde dienstauto's, die de bestuurders aanvoeren voor overleg. Het zijn vaak dezelfde personen die arriveren, maar wel telkens in een ander bestuurlijk verband en vaak met een andere 'bestuurspet' op.

De Commissie ziet enkele oorzaken van bestuurlijke drukte:

1 NRC Handelsblad, 23/24 april 2005, Internet-enquête "21minuten.nl"

2 WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening', 2004; WRR, 'Vertrouwen in de buurt', 2005; SER, 'Ondernemerschap voor de publieke zaak', 2004.

3 Voortijdig schoolverlaten, Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied, Illegale arbeid, Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Voor een uitgebreide beschrijving van de cases, zie de bijlagen bij dit advies.

a. *Het perspectief van de maatschappelijke prestatie is op de achtergrond geraakt*

Het perspectief waarin de burger, de maatschappelijke organisatie (bijvoorbeeld school of zorginstelling) of het bedrijf het centrale uitgangspunt vormt in het overheidshandelen, is op de achtergrond geraakt. Veel aangetroffen bestuurlijke en ambtelijke coördinatiemechanismen zijn gericht op het optimaliseren van de interne werkprocessen van de overheid. Dit lost wel het organisatieprobleem van de rijksoverheid op, maar leidt niet automatisch tot een effectieve oplossing voor de maatschappij. Er is te weinig ruimte voor de professional in het veld om op basis van zijn deskundigheid keuzes te maken die bijdragen tot een goede aanpak van het probleem⁴ Oftewel: de *Inhoud* van het maatschappelijk vraagstuk waar het om gaat, staat vaak niet meer centraal.

b. *De neiging om steeds weer meer overleg en afstemming toe te voegen, zonder dat er iets verdwijnt*

Er is sprake van zelfoverschatting van de verantwoordelijkheid en rol van de overheid. Er kan veel meer worden overgelaten aan en vooral veel meer worden samengewerkt met andere (maatschappelijke) partijen⁵. Bestuurlijke coördinatie bijt zichzelf steeds meer in de staart: bestuurders signaleren dat gewenste resultaten (nog) niet zijn bereikt en verhogen hun bestuurlijke inspanning en coördinatie, maar omdat hier het probleem niet ligt wordt het resultaat eerder slechter dan beter, met als gevolg dat bestuurders hun inspanning en coördinatie weer verder verhogen, enzovoorts. Resultaat: de besluitvorming verloopt over steeds meer schijven, terwijl de daadkracht navenant afneemt. Bovendien geeft dit bestuurders de mogelijkheid zich achter elkaar te verschuilen als het resultaat op zich laat wachten of niet wordt bereikt. Eigen incompetenties kunnen zo worden verhuld. Oftewel: de bestuurlijke *Organisatie* is te ingewikkeld en vaak nodeloos omvangrijk.

c. *De aanwezigheid van veel vrijblijvendheid en verkeerde sturing*

Verantwoordelijkheden worden door de rijksoverheid makkelijk belegd, maar nogal eens zonder de daarbij behorende bevoegdheden en middelen. De burgemeester die iets moet, maar geen bevoegdheden en middelen heeft om daadwerkelijk te kunnen sturen, laat staan om iets af te dwingen. Bovendien is er vaak sprake van meerdere besturingsfilosofieën in het rijksbeleid, met als gevolg een tekort aan beleidsmatige samenhang, moeizame publieke verantwoording en een rijksoverheid die onsamenvattend stuurt en niet doorpakt als het er op aan komt. Oftewel: het ontbreekt vaak aan adequaat vermogen om *Sturing* te geven en maatschappelijke problemen op te lossen.

Aanpak voor verbetering

De Commissie benoemt in dit advies concrete en in haar ogen op korte termijn toepasbare aanbevelingen om bestuurlijke drukte in de aanpak van maatschappelijke problemen weg te nemen, zonder dat ingewikkelde en tijdrovende systeemwijzigingen nodig zijn. Dat laatste raadt de Commissie ook af: de noodzaak om snel tot voor burgers en bedrijven zichtbare verbeteringen in het overheidshandelen te komen is hoog, zeer hoog.

De kern van het advies van de Commissie kan worden samengevat in de volgende filosofie:

- Het perspectief van de burger en bedrijven is vertrekpunt.

⁴ WRR. 'Bewijzen van goede dienstverlening', 2004

⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Werkgroep "Andere toezichtsarrangementen" uit 2002, getiteld: "Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtsarrangementen". Zie voor het kabinetsstandpunt hierover het Tweede Kamerstuk: TK 29 279, vergaderjaar 2003-2004, nr. 13.

- Geef als rijksoverheid heldere inhoudelijke kaders met ruimte voor lokale en/of regionale invullingen, met een sober en selectief toezicht en helderheid in verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van overheid en andere partijen zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (om wegduiken te voorkomen).
- Zorg voor een stok achter de deur als het niet werkt zoals beoogd.

De Commissie ziet in de drie eerder genoemde elementen - *inhoud van de ambities, organisatie van het bestuurlijk systeem, vermogen om te sturen* - cruciale elementen om tot verbetering te komen. De Commissie vat dat samen in haar *IOS-toets*. Deze toets bestaat uit een checklist van vragen en een lijst van verbeterprincipes. In deze toets moet de rijksoverheid naar de opvatting van de Commissie steeds systematisch en samenhangend bedenken: "Werkt ons beleid wel of gaat het werken?" en "Hoe kan het beter?" De door de Commissie aanbevolen verbeterprincipes, die in het advies zijn uitgewerkt, betreffen:

Verbeterprincipes op de Inhoud:

- a. Neem als rijksoverheid het perspectief van burgers en bedrijven als vertrekpunt: de civil society. Stel de maatschappelijke prestatie centraal, niet het organisatievraagstuk van de overheid.
- b. Stel duidelijke en heldere inhoudelijke kaders en koppel dat aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden waarbinnen burgers en bedrijven ook zelf hun verantwoordelijkheid moeten en kunnen nemen. Schrijf niet alles voor, maar leg verantwoordelijkheden ook in de maatschappij (terug). Wees sober en selectief met toezicht: richt die op de te leveren prestatie.

Verbeterprincipes op de Organisatie:

- c. Waarborg dat er voldoende doorzettingsmacht is in de besluitvorming
- d. Waarborg dat er voldoende uitvoeringsmacht is
- e. Waarborg dat bij benodigde specifieke expertise bestuurders toegang hebben tot centraal (regionaal of landelijk) georganiseerde kennis en expertise.
- f. Regel uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties

Verbeterprincipes op de Sturing:

- g. Maak een samenwerkingsverband herkenbaar voor burgers en bedrijven
- h. Gebruik het transactiemodel (zoals trekkingsrechten, bonus en malus) om samenwerking te bevorderen
- i. Leg bestuurlijke samenwerking op als de gemeentelijke of provinciale schaal niet passend is
- j. Bouw een stok achter de deur in om vertraging in de uitvoering te voorkomen
- k. Maak in bijzondere situaties gebruik van een Lex Specialis
- l. Bouw de mogelijkheid in de doorzettingsmacht op een hoger bestuurlijk niveau te tillen

Kortom: *"Je gaat er over of niet"*. Of anders gezegd: Kijk wat burgers en bedrijven zelf aan verantwoordelijkheden kunnen en moeten nemen, kijk wat dat betekent voor de taak van de overheid, regel de adequate randvoorwaarden waarmee de aan burgers en bedrijven beloofde prestaties ook daadwerkelijk binnen bepaalde termijnen kunnen worden geleverd, en maak de bestuurlijke constellaties niet nodeloos complex. Lukt dat niet of onvoldoende, organiseer het dan anders of blijf er als overheid met je handen van af.

Een stap verder

Naast een verbeterde aanpak van maatschappelijke problemen heeft de Commissie nog een belangrijke observatie: voor politiek-bestuurlijke organen geldt eveneens dat er wel steeds meer bij

komt, maar dat er zelden iets verdwijnt. Als het kabinet consequent de hierboven geschetste lijn doortrekt, ontkomt het er in de ogen van de Commissie niet aan dezelfde IOS-toets ook toe te passen op politiek Den Haag, het lokaal bestuur, departementen, et cetera. Geef als kabinet daarom duidelijkheid aan de burger wat de aanpak van bestuurlijke drukte betekent voor de omvang en werkwijze van parlement, van gemeenteraden, van deelraden, van provinciale staten, en van regionale bestuursraden.

Wil het kabinet op serieuze en consequente wijze de bestuurlijke drukte in Nederland aanpakken - en dit ook laten zien aan de burger - dan kan het er in de ogen van de Commissie niet omheen een standpunt in te nemen over de onderstaande stellingen. Dat levert naar de stellige overtuiging van de Commissie een verdergaande agenda op van het terugdringen van bestuurlijke drukte voor een effectievere, efficiëntere, eenvoudige en eenduidige overheid.

De Commissie beveelt het kabinet aan een standpunt in te nemen over volgende stellingen:

- 1. Het kabinet moet ingrijpen als politieke organen niet goed werken of niet voldoen aan de verwachtingen*

Neem bijvoorbeeld de waterschappen met hun verkiezingen. Neem het ontbreken van bestuurskracht van kleine gemeenten. Zie de handschoen die het Rotterdamse College van B&W heeft opgepakt over aantal, omvang en taken van de deelraden.⁶ Ingrijpen kan ook betekenen ervoor zorgen dat de omvang, samenstelling en/of het functioneren van politieke organen op de politieke agenda komt te staan.
- 2. De omvang van vertegenwoordigende organen moet kleiner*

Het aantal bestuursorganen en bestuurders is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Zo zijn er door de dualisering meer dan 1500 gemeentebestuurders bijgekomen, omdat de gemeenteraden niet zijn verkleind, terwijl wethouders daar geen deel meer van uitmaken. Ook de invoering van deelraden in Rotterdam en Amsterdam heeft geen gevolgen gehad voor de omvang van de gemeenteraad in beide steden. Dan zijn er veel samenwerkingsverbanden bijgekomen. Ook hebben gemeenten veel taken overgeheveld naar functionele organisaties zoals onderwijsbesturen en welzijnsstichtingen. Als je daarnaast kiest voor een meer terughoudende rol van de overheid bij de aanpak van maatschappelijke problemen, moet je ook consequent zijn en via de IOS-toets nagaan wat dat betekent voor de omvang van de politieke organen. Deze kunnen minder groot zijn (zoals eerder al is geconstateerd over de omvang van de Provinciale Staten).
- 3. Verleng de zittingsduur van gekozen organen van 4 jaar naar 5 of 6 jaar*

Bij een zittingsduur van vier jaar is het lastig de uitvoering goed op de rails te zetten en daar verantwoording over af te leggen aan de kiezer. Het gevaar dreigt van korte termijnpolitiek zonder lange termijnvisie, om binnen vier jaar koste wat het kost iets van resultaat te boeken. Het gevolg is steeds weer nieuw beleid waar de uitvoering hijgend achteraanloopt. De Commissie is daarom voorstander van verlenging van de zittingsduur van gekozen organen van 4 jaar naar 5 of 6 jaar. Hoewel de burger dan minder vaak de kans krijgt om zich via de verkiezingen uit te spreken over het gevoerde beleid, weegt de winst van een grotere effectiviteit daar volgens de Commissie tegen op. Bovendien zijn er steeds meer instrumenten (inspraak, referendum, meningspeilingen) om de burger in de tussenliggende periode bij het beleid te betrekken.

Een wijziging van de zittingsduur vergt een wijziging van artikel 129, lid 4 van de Grondwet. Dat

⁶ Zie de notitie 'Rotterdam georganiseerd bestuurd...en zo gaan we dat doen!' van het Rotterdamse college van B en W, 18 mei 2005.

kan dus niet snel worden ingevoerd. De Commissie beveelt daarom aan de mogelijkheden en de aanpak voor verlenging van een zittingsduur van 4 jaar naar 5 of 6 jaar nu al te gaan verkennen.

4. *Meer verantwoordelijkheden leggen bij burgers en bedrijven in de aanpak van maatschappelijke problemen moet leiden tot vernieuwing en verkleining van de rijksdienst*
De Commissie schets dat bij de aanpak van maatschappelijke problemen bevoegdheden weer meer moeten worden teruggelegd bij burgers en bedrijven en dat men sober en selectief moet zijn met toezicht. Dan kan het niet anders dan dat dit ook consequenties heeft voor de rijksdienst. Als in sommige sectoren wordt gekozen voor meer verantwoordelijkheid van partijen in het veld, zoals bij de volkshuisvesting en nu actueel in de gezondheidszorg, dan kan het niet anders zijn dat dit consequenties heeft voor de bemoeienis van het Rijk en daarom voor de omvang van departementen. Die kunnen kleiner!
Verder geldt kort maar krachtig: de huidige maatschappelijke vraagstukken worden ter hand genomen door een sectorale departementale indeling van enkele decennia terug, die gekenmerkt wordt door verkokering. Willen departementen inspelen op wat de maatschappij vraagt van de overheid, dan moet de bestuurlijke drukte tussen departementen verminderen. Ook dat heeft consequenties voor de indeling in departementen: dat kunnen er minder zijn.
5. *De indeling in provincies en waterschappen moet worden gestoeld op de bestaande praktijk van samenhangende gebiedsbenaderingen*
Steeds vaker zie je dat lagere overheden samenwerken in grote gebiedsgerichte entiteiten. De stroomgebiedsbenadering is er zo één, de Noordelijke samenwerking is er zo één, de Noordvleugel is er zo één. Dat genereert veel afstemmingsoverleg, zelfstandige projectbureaus en ook veel bestuurlijke drukte. De Commissie is van mening dat de bestuurlijke hoofdindeling moet worden aangepast om allerlei bestuurlijke hulpstructuren te vermijden.
6. *Inspectiediensten moeten worden gebundeld om meer effectiviteit op te leveren*
De Commissie ziet nu dat verschillende inspectiediensten met verschillende bevoegdheden, competenties en werkwijzen, dezelfde burgers en bedrijven inspecteren. Dat kan effectiever en efficiënter. Dit vraagt om het op elkaar afstemmen van regelgeving en handhaving of om bundeling van inspectiediensten.

En in het verlengde:

Rijksinspecties moeten worden ingezet op andere bestuurslagen, zodat niet onderzoek op onderzoek wordt gestapeld

Iedere bestuurslaag hanteert eigen controles en onderzoeken. Van elkaars bevindingen gebruik maken gebeurt zelden. Regel dat effectiever en efficiënter.

7. *De rijksoverheid moet zelf veel meer werken met 'shared services'*
De Commissie beveelt aan in gevallen van benodigde gespecialiseerde technische kennis, deze kennis landelijk te organiseren. De vrijblijvendheid waarmee gebruik wordt gemaakt van deze kennis moet verdwijnen.

1. De Commissie en de opdracht

1.1 Samenstelling van de Commissie

Op 9 juli 2004 heeft het kabinet besloten om in het kader van het Programma Andere Overheid naast de departementale takenanalyses rijksbrede analyses op negen onderwerpen te laten maken. Daarvoor zijn Gemengde Commissies ingesteld bestaande uit oud-bestuurders, vooraanstaande personen uit de samenleving en topambtenaren van departementen. De Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (verder: de Commissie) onder voorzitterschap van Frank de Grave is ingesteld om te adviseren over het onderwerp bestuurlijke coördinatie. De Commissie bestaat uit:

- Frank de Grave, oud-minister en thans voorzitter van het College Tarieven Gezondheidszorg/Zorgautoriteit i.o.
- Jan Hendriks, oud-Commissaris der Koningin van de provincie Overijssel
- Willem van Leeuwen, voorzitter Aedes, vereniging van woningcorporaties
- Roelf de Boer, oud-minister Verkeer & Waterstaat
- Leon van Halder, directeur-generaal ministerie van BZK
- André van der Zande, directeur-generaal ministerie van LNV
- Leo Kokhuis, inspecteur-generaal ministerie van SZW
- Bart van Poelgeest, raadsadviseur ministerie van AZ, tevens secretaris RBOD

De Commissie is ondersteund vanuit het ministerie van BZK door Paul Schings, inhoudelijk secretaris, vanuit het ministerie van Justitie door Jenine Timmers, co-secretaris, en door adviesbureau B&A te Den Haag.

1.2 Opdracht van de Commissie

De vraagstelling van de Ministerraad aan de Commissie luidde:

“Burgers en bedrijven willen weten waar zij terecht kunnen voor hun diensten (geïntegreerde dienstverlening), en zij willen minder last hebben van de overheid. Zowel individuele burgers als bedrijven en bestuurders worden geconfronteerd met een grote bestuurlijke drukte in Nederland. Zitten de overheden elkaar niet teveel in de weg? Kan het niet met minder overheid, en zo ja, hoe kan dat worden bereikt? Op welke wijze kan meer ordening worden gebracht in de verschillende (inter)bestuurlijke arrangementen?”

Ter toelichting heeft de Commissie het volgende meegekregen:

- Burgers en bedrijven maken geen onderscheid tussen verschillende overheden, voor hen is er één overheid. Die overheid zou zich meer als eenheid moeten presenteren.
- De verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen zijn onhelder verdeeld. Er is een spanning tussen de norm van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, met autonome gemeenten en provincies, en de praktijk: dikke financiële koorden in de vorm van specifieke uitkeringen, prestatieafspraken, een klein decentraal belastinggebied e.d.
- Per departement en domein zijn er bovendien vaak verschillende besturingsfilosofieën omtrent interbestuurlijke coördinatie. Is het nuttig en mogelijk om te komen tot één kader voor interbestuurlijke coördinatie?

De Commissie heeft minister Remkes van BZK als aanspreekpunt binnen het kabinet. De rapportage van de Commissie wordt via de Raad voor Bestuur en Openbare Dienst (RBOD) aangeboden aan de Ministerraad.

1.3 Werkwijze van de Commissie

In de afgelopen decennia zijn op verschillende momenten voorstellen gedaan om de werking van het (landelijke) politieke bestuur van Nederland ingrijpend te wijzigen. Te noemen vallen de commissie van Veen (1971), de commissie Vonhoff (1980) en de commissie Wiegel (1993).⁷ De voorstellen van deze eerdere commissies hebben niet geleid tot ingrijpende veranderingen van het bestuurlijke systeem, wel tot aanpassing op onderdelen. De Commissie heeft voor een andere aanpak gekozen dan de genoemde commissies en zal geen voorstellen doen voor een nieuw grand design van bestuurlijk Nederland. De Commissie is er van overtuigd dat er binnen het bestaande systeem nog voldoende ruimte is om zodanige veranderingen aan te brengen dat de overheid beter in staat is maatschappelijke problemen voortvarend aan te pakken. Deze veranderingen kunnen op een aantal punten zeker ingrijpend zijn. Dat is ook nodig om tegemoet te komen aan de grote druk vanuit de samenleving op de overheid om beter te presteren.

Vanuit deze gedachte heeft de Commissie een andere insteek gekozen. Bestuurlijke drukte kan het beste zichtbaar worden gemaakt door concrete situaties voor zichzelf te laten spreken. De Commissie heeft daarvoor vier aansprekende cases gekozen. Het meest sprekend zijn de onderwerpen die al jaren op de bestuurlijke agenda staan, maar waarvoor nog geen sluitende oplossing is gevonden. In iedere casus heeft de Commissie het debat gezocht met de betrokken (semi-)overheidsinstanties en de burger, bedrijven en maatschappelijke organisaties, georganiseerd in een ontmoeting aan een 'rondetafel'. Zo heeft de Commissie zelf pregnant en uit eerste hand vernomen wat er in de bestuurlijke praktijk van vandaag gebeurt.

De Commissie heeft voor vier heel verschillende onderwerpen gekozen vanuit het idee dat daar voldoende aanknopingspunten in te vinden zijn om tot een advies te komen betreffende het terugdringen van bestuurlijke drukte dat overheidsbrede relevantie bezit. De cases die de Commissie tegen het licht heeft gehouden, betreffen:

1. Voortijdig schoolverlaten;
2. Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied;
3. Besluit Risico's Zware Ongevallen;
4. Bestuurlijke coördinatie rond illegale arbeid.

Een samenvatting van de analyse van de cases, komt in het navolgende aan de orde. Een uitgebreide beschrijving van de afzonderlijke cases is als bijlage bij dit advies gevoegd.

⁷ 'Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971: rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie', Den Haag, 1971; Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 'Elk kent de laan die derwaarts gaat: onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen', Den Haag, 1980; Commissie Wiegel, 'Naar kerndepartementen', Den Haag, 1993.

De analyse van de cases brengt de Commissie tot een zevental observaties over bestuurlijke drukte, die het aangrijpingspunt vormen voor voorstellen om tot verandering te komen. Daarbij heeft de Commissie breed gekeken naar het functioneren van het bestuurlijke systeem. De Commissie is van mening dat in de organisatie daarin elementen zitten die bijdragen aan de toename van bestuurlijke drukte. Zonder daarbij volledig te willen zijn heeft de Commissie gekeken naar onderwerpen als het aantal en de omvang van bestuurlijke colleges en vertegenwoordigende organen als Provinciale Staten, gemeenteraden en waterschappen, de zittingstermijn van gekozen organen en de positie van functionele organisaties. Als je namelijk vaststelt dat het in de bestuurlijke constellaties eenvoudiger, effectiever en transparanter moet, moet je naar de mening van de Commissie de lijn consequent doortrekken. Het nog steeds toenemende aantal leden van deze organisaties in combinatie met het ontbreken van afgebakende verantwoordelijkheden is een belangrijke factor in het voortduren van bestuurlijke drukte.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de Commissie haar omschrijving van bestuurlijke drukte. Aan de hand van de analyse van de vier cases wordt dit met praktijkervaringen ingevuld. Aan de hand hiervan komt de Commissie tot een aantal belangrijke algemene observaties over bestuurlijke drukte in Nederland.

In hoofdstuk 3 doet de Commissie aanbevelingen voor verandering. Daarvoor heeft zij een zogenaamde IOS-toets ontwikkeld. Na een korte introductie van de toets, geeft de Commissie in dit hoofdstuk de uitwerking ervan in een checklist en een overzicht van verbeterprincipes. Ook worden enkele best practices gepresenteerd.

In hoofdstuk 4 presenteert de Commissie de toepassing van de verbeterprincipes op de vier cases als een "proof of the pudding".

Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 door de Commissie opgemerkt dat je ook nog verder kunt kijken: wat betekent de aanpak van bestuurlijke drukte bij de overheid voor parlement, lokaal bestuur, de indeling in departementen, enzovoorts. Door middel van prangende stellingen doet de Commissie een oproep aan het kabinet nog een stap verder te gaan ...

2. Analyse van bestuurlijke drukte: theorie en praktijk

2.1 Bestuurlijke drukte nader geduid

De noodzaak van bestuurlijke coördinatie

De Commissie is er zich van bewust dat maatschappelijke doelstellingen en problemen heden ten dage niet altijd meer door één enkele overheidsorganisatie zijn te realiseren respectievelijk op te lossen. De betrokkenheid van meerdere besturen kan noodzakelijk zijn. Dit geldt zowel op rijksniveau, als in de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Deze besturen nemen dan als het ware ieder een deel van de opgave of oplossing voor hun rekening, waarbij de gezamenlijke inzet uiteindelijk bepalend is voor het eindresultaat of effectiviteit. Dit besef, dat een overheid problemen steeds vaker niet in zijn eentje kan oplossen, maar hiervoor moet samenwerken met andere overheden, is in het afgelopen decennium sterk gegroeid.

De Commissie constateert dat iedere overheid in meerdere of mindere mate heeft te maken met deze bestuurlijke coördinatie. Het principe hiervan is het verdelen van taken om ze uit te kunnen voeren, waarna deze taken weer met elkaar in samenhang moeten worden gebracht om tot een optimaal resultaat te komen. Voor overheden is bestuurlijke coördinatie een 'fact of life'. Dit geldt des te meer in een moderne samenleving als de onze.

Opvattingen over gewenste mate van bestuurlijke coördinatie

Over de gewenste mate van bestuurlijke coördinatie kan verschil van mening bestaan. De Commissie onderkent dat wat voor de één een typisch geval van een tekort aan bestuurlijke coördinatie is, voor de ander juist een geval van een teveel aan bestuurlijke coördinatie kan zijn. Veel hangt af van het perspectief.

Bestuurlijke coördinatie kan als beknellend of belemmerend worden ervaren, maar evengoed worden gezien als ruimte om te onderhandelen, om 'het spel' te spelen, waardoor meer kansen ontstaan om doelen te bereiken.⁸ In de door de Commissie onderzochte praktijkcases komen we die beide opvattingen tegen: betrokken bestuurders zien dat er veel overleggrems zijn, maar constateren ook dat eigenlijk ieder gremium zijn achtergrond en doel kent en daarom niet gemist kan worden. Andere bestuurders zetten zich met nadruk af tegen het 'vergaderen om te vergaderen': een teveel aan bestuurlijke coördinatie is een onvermijdelijk bijverschijnsel en zeker geen oplossing.⁹

Bestuurlijke coördinatie wordt sluipenderwijs bestuurlijke drukte

De Commissie signaleert dat bestuurlijke coördinatie een verschijnsel is dat zichzelf als het ware in de staart kan bijten: bestuurders signaleren dat gewenste resultaten (nog) niet zijn bereikt en verhogen hun bestuurlijke inspanning en coördinatie, maar omdat hier het probleem niet ligt wordt het resultaat eerder slechter dan beter, met als gevolg dat bestuurders hun inspanning en coördinatie weer verder verhogen, enzovoorts. Het resultaat is een besluitvorming die over steeds meer schijven verloopt, terwijl de daadkracht navenant afneemt. De Commissie ziet hier het beeld voor zich van steeds dezelfde rij van Mercedesen die bij wisselende overleggen voor de deur staat. Dezelfde bestuurders overleggen in een steeds ander bestuurlijk verband en vaak met een andere 'bestuurspet' op.

⁸ F. Soeterbroek, 'Go with the flow': meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte, in: Bestuurswetenschappen 2004, nr. 2, pp.118-133.

⁹ Zie Marnix Norder in zijn essay Bestuurlijke drukte als oplossing, in: Pluche, zomer 2004, nr. 4, pp. 98-107.

Bovenstaande dynamiek of kettingreactie is ook wel de Wet van de Bestuurlijke Drukke genoemd¹⁰. Deze wet maakt ook duidelijk dat er in relatie tot het bestuurlijke effect te weinig maar ook te veel bestuurlijke inspanning en coördinatie kan worden gepleegd. Er is dan zoveel bestuurlijke coördinatie dat dit eerder een nieuw (bestuurlijk) probleem veroorzaakt dan dat het bijdraagt aan de oplossing van een bestaand (maatschappelijk) probleem.

In het licht van het bovenstaande vat de Commissie bestuurlijke drukte op als een overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan tot het gerealiseerde effect. Hieronder licht de Commissie deze omschrijving toe.

Effectiviteit en efficiëntie

In de eerste plaats duidt bestuurlijke drukte op de relatie tussen bestuurlijke inspanning en coördinatie enerzijds en bestuurlijk effect anderzijds. De Commissie ziet dat in bepaalde gevallen (mede door de verdeling van verantwoordelijkheden) zoveel besturen betrokken zijn, zoveel inspanning wordt geleverd en zoveel coördinatie plaatsvindt, dat overheden elkaar in de weg zitten (tegenwerken, te weinig samenwerken of zelfs in conflict raken) en het functioneren van de bestuurlijke constellatie als geheel uiteindelijk onvoldoende effectief is (*effectiviteit*). De voortgang van het beleid wordt afhankelijk van de snelheid van de zwakste schakel. Tevens zijn er in de afgelopen decennia verschillende (inter)bestuurlijke arrangementen als het ware aan het 'huis van Thorbecke' gebouwd. Hierbij komt de vraag naar voren of minder bestuur niet beter zou zijn (*efficiëntie*). Overigens zijn er ook overleggen in bestuursland waar bestuurders beschaafd bijeen zijn, maar waar weinig beslissingen worden genomen. Ook dat is naar de mening van de Commissie een vorm van bestuurlijke drukte.

Eenvoud versus complexiteit van de overheidsorganisatie

In de tweede plaats verwijst de term naar een bestuurlijke constellatie die als geheel erg complex en ingewikkeld is geworden. Vaak zijn overheden uit verschillende sectoren en van meerdere bestuurslagen betrokken en bestaan er verscheidene overlegorganen. Onhelder is hoe verantwoordelijkheden tussen al deze partijen en overlegorganen zijn verdeeld. Voor de betrokken bestuurders maar ook voor burgers en bedrijven is niet meer duidelijk welke overheid zich waarmee bezighoudt, of welke overheden op wat voor manier betrokken zijn bij bepaalde maatschappelijke doelstellingen of problemen. Waar kunnen burgers en bedrijven terecht met hun problemen? Onduidelijk is ook bij welke bestuurslaag men moet zijn: is het rijk, de provincie of de gemeente verantwoordelijk?

Eenheid binnen de overheid

In de derde plaats duidt bestuurlijke drukte volgens de Commissie op een zodanige verdeling van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen dat het geheel onvoldoende samenhang vertoont en er sprake is van versnippering. De verdeling is zodanig dat de besturen veel inspanningen moeten verrichten om tot de voor het bereiken van resultaten gewenste mate van coördinatie te komen. Als taken en verantwoordelijkheden bij de ene bestuurlijke organisatie zijn ondergebracht en de bijbehorende bevoegdheden en middelen bij een andere, zullen beide organisaties voortdurend met elkaar moeten afstemmen. Ook kan een dergelijke verdeling verkeerd uitwerken op het afleggen van (publieke en democratische) verantwoording en kunnen organisaties in de gelegenheid worden gesteld om naar elkaar te wijzen en verantwoordelijkheid af te wentelen en zoek te maken. Bovendien stelt deze verdeling de overheid niet in staat zich als eenheid aan burgers en bedrijven te presenteren.

Daarnaast kan er versnippering optreden in de besturingsfilosofie, dat wil zeggen dat overheden verschillende besturingsfilosofieën gebruiken waarmee burgers en bedrijven worden

¹⁰ A.C.J. de Leeuw, De wet van de bestuurlijke drukte, 1984.

geconfronteerd. In de ene besturingsrelatie wordt aan burgers en bedrijven veel ruimte en eigen verantwoordelijkheid gegeven, terwijl 'dezelfde' overheid die in een andere sturingsrelatie weer terugneemt. Ook dat komt de eenheid van bestuur niet ten goede.

Naar de mening van de Commissie duidt bestuurlijke drukte op een bestuurlijke constellatie:

- die als geheel ingewikkeld en onoverzichtelijk is waardoor niet meer helder is (voor burgers en bedrijven) bij wie je voor wat terecht kunt en wie verantwoordelijk is (*gebrek aan eenvoud*),
- met een versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen en aanwezigheid van meerdere besturingsfilosofieën met als gevolg een tekort aan beleidsmatige samenhang, een moeizame (publieke) verantwoording en een overheid die onsamenshangend stuurt (*gebrek aan eenheid*);
- die daarmee een hoge bestuurlijke inspanning en afstemming kent die niet leidt tot evenredig hoge resultaten (*gebrek aan efficiëntie*);
- en effecten (*gebrek aan effectiviteit*).

2.2 Bestuurlijke drukte in vier praktijkcases

De Commissie heeft de vier hierboven gepresenteerde criteria van bestuurlijke drukte (eenvoud, eenheid, efficiëntie en effectiviteit) gebruikt om de vier praktijkcases te beoordelen. De bevindingen geven treffende beelden van wat bestuurlijke drukte in de praktijk kan betekenen. Hieronder wordt een samengevat beeld weergegeven, een uitgebreid verslag per casus is in de bijlagen opgenomen.

De casus Voortijdig schoolverlaten

PROBLEMATIEK

Elk jaar verdwijnen enkele tienduizenden leerlingen uit het Nederlands onderwijs zonder een startkwalificatie te hebben gehaald. Deze jongeren hebben de grootste moeite de aansluiting bij de arbeidsmarkt te realiseren. Al jaren maakt het Ministerie van OCW samen met het ministerie van SZW beleid om het verschijnsel voortijdig schoolverlaten aan te pakken. Er bestaat een wettelijke regeling (RMC-wet) waarin de melding van leerlingen die zonder startkwalificatie de school hebben verlaten, is geregeld. Het is de bedoeling dat de jongeren na de melding worden benaderd en bemiddeld naar een opleiding die hen kansen biedt op een startkwalificatie of naar een plaats op de arbeidsmarkt. Het aantal voortijdig schoolverlaters neemt slechts heel langzaam af. Het lukt blijkbaar niet goed om het probleem met resultaat aan te pakken. Ligt de oorzaak in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen, gemeente, CWI en andere betrokken organisaties? Of is het probleem te ingewikkeld?

Analyse van de casus Voortijdig Schoolverlaten laat een complexe aanpak voor een complex maatschappelijk vraagstuk zien. Vaak is bij de betrokken jongeren sprake van een opeenstapeling van verschillende factoren die hen doet besluiten de school voorgoed de rug toe te keren zonder startkwalificatie. Deze factoren variëren van schoolfactoren, problemen van psychosociale, sociaal maatschappelijke en/of sociaal-emotionele aard en justitiële aspecten tot factoren van onderwijskundige aard. Het bijgaande organisatieschema laat de betrokkenheid zien van vier departementen op rijksniveau, de provincie en de gemeente. Tel daar de task forces, bureaus, hulpinstellingen en scholen bij op en begrijp waarom een complex en voor leerlingen, ouders en scholen *onoverzichtelijk organisatienetwerk* is ontstaan.

KNELPUNTEN

De hoofdknelpunten van bestuurlijke drukte die in deze casus naar voren komen, betreffen het te veel nadruk leggen op curatief en te weinig aandacht schenken aan preventief beleid op de scholen zelf, het ontbreken van dwingende kanalen voor het aanspreken van ouders en leerlingen tussen de 18 en 23 jaar, een te voluntaristische en te ingewikkelde afstemming met de jeugdzorg, het ontbreken van persoonlijke begeleiding bij de overdracht van leerlingen tussen scholen, het belemmeren van doorstroming door perverse regelgeving inzake inrichting en bekostiging van ROC's, een moeilijk te organiseren samenhang in het RMC-netwerk, verschillende zwaartepunten in de aansturing vanuit betrokken departementen, en, tenslotte, de op samenwerking gebaseerde aanpak van ontschotting waardoor de 'stok achter de deur' van regelgeving ontbreekt.

Effectiviteit

Het beleid is zeer curatief gericht, hetgeen 4 tot 6 keer kostbaarder¹¹ is dan een preventieve aanpak. De overdracht van VMBO naar MBO is te veel "papier", waardoor leerlingen zoek raken en snel uitvallen op een ROC. De RMC's (Regionale Meld- en Coördinatiefuncties) functioneren op basis van vrijwilligheid. De partijen in dit netwerk worden niet afgerekend op resultaat. De grote druk voor financiële beheersbaarheid, leidt tot perverse regelgeving die switchen van opleiding tijdens het schooljaar tegenhouden en daardoor onbedoeld het voortijdig schoolverlaten in de hand werkt.

Er zijn geen

instrumenten in het rijksbeleid die de coördinatie en afstemming sturen. Externe druk en signalering zijn het enige middel om tot doorbraak te komen.

Efficiëntie

De afstemmingskosten zijn in het complexe coördinatienetwerk hoog. De gebrekkige overdracht van leerlingen tussen scholen zorgt er voor dat opgebouwde kennis van en over leerlingen verloren gaat. De inrichting en bekostiging van ROC's leiden tot een nadruk op administratieve inspanningen bij scholen, die gaan voor preventief beleid (zijnde tot een goede schoolkeuze voor de leerling komen).

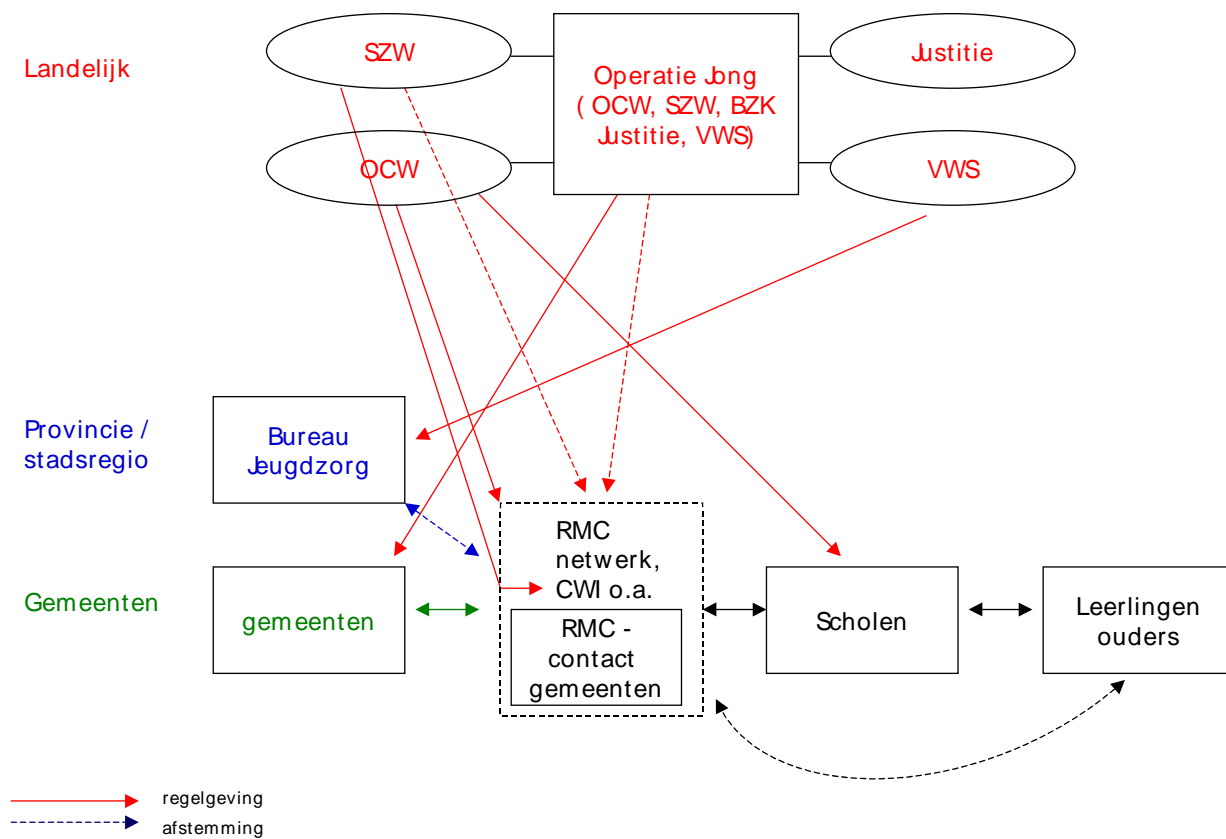
Eenvoud

De regelgeving van het curatief beleid domineert, waardoor de samenhang en optimalisering van de totaalaanpak verdwijnt. Ieder departement stuurt op zijn eigen doelstellingen en er is op voorhand geen sprake van eenheid van landelijk beleid, ondanks de bundeling van initiatieven waarbij de verschillende departementen betrokken zijn. De verschillende doelstellingen die op het vraagstuk worden losgelaten, leiden tot onduidelijke afbakeningen en competentiestrijd. Onduidelijk is wie nu eenduidig afrekenbaar (accountable) is om het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten op te lossen.

Eenheid

Er is te weinig afstemming van initiatieven en faciliteiten gericht op voorkomen van uitval in de scholen. Er is sprake van een arbitraire leeftijdsgrens van 18 jaar in de aanpak: daaronder en daarboven gelden een verschillende aanpak en een ander instrumentarium. Het beleid ten aanzien van het voortijdig schoolverlaten kent een leeftijdsgrens van 23 jaar. Het samenhangende jeugdzorgbeleid een leeftijdsgrens van 18 jaar. De afzonderlijke strakke regelgeving belemmert school en leerling om een optimaal keuzeproces te organiseren (zie ook de perversiteit van de regelgeving zoals hierboven genoemd). Veel van de betrokken partijen in het RMC-netwerk worden op verschillende wijze aangestuurd, waardoor samenhang in het RMC-netwerk moeilijk te organiseren is. Voor veel scholen is onduidelijk welke hulpinstanties wat doen.

11 Sardes, "Werk in uitvoering, evaluatie van de RMC-wet", 2003



De casus Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied

PROBLEMATIEK

Schiphol is van vitaal belang voor de Nederlandse economie. Als mainport is het met de Rotterdamse haven het logistieke centrum voor de import en export van ons land. De verdere ontwikkeling van Schiphol is een politiek onderwerp bij uitstek. Belangrijke besluitvorming over de toekomst van Schiphol neemt daardoor veel tijd in beslag. Zijn deze beslissingen eenmaal genomen, dan betekent dat niet dat deze op korte termijn uitgevoerd worden. De Commissie wil graag weten waarom het gemiddeld zo lang duurt voordat een bedrijfsvestiging in het Schipholgebied is gerealiseerd. Waar ligt dat aan? Aan de betrokkenheid van twee gemeenten, de provincie en het rijk, aan het ontbreken van sturing? Is een andere bestuurlijke organisatie van het gebied rond Schiphol nodig om dit soort lange procedures te bekorten?

De casus Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied laat een beeld zien van een veelheid aan betrokken overheden op zowel rijks-, provinciaal als lokaal niveau: betrokkenheid van vier departementen, drie provincies, twee gemeenten en een regionaal gemeentelijk samenwerkingsorgaan. Bovendien laat deze casus verschillende gremia zien, waarin dezelfde overheden telkens weer zijn vertegenwoordigd. Betrokkenen geven zelf aan niet in staat te zijn organen aan te wijzen die van de vergaderlijst geschrapt kunnen worden, omdat ieder orgaan een specifieke ontstaansgrond heeft. Onduidelijk is wie nu eenduidig afrekenbaar (accountable) kan worden gesteld voor de ontwikkeling en realisatie van bedrijventerreinen in het Schipholgebied.

KNELPUNTEN

De hoofdknelpunten van bestuurlijke drukte die in de casus naar voren komen, betreffen het ontbreken van effectieve sturing vanuit het rijk, het ontbreken van voldoende regionale doorzettingsmacht, lange doorlooptijden door slechte afstemming tussen de sectoren ruimtelijke ordening, economie en verkeer en vervoer (verkokering), en tegengestelde belangen die kunnen uitgroeien tot 'hinder machten'.

Effectiviteit

Het ontbreekt aan een effectieve rijkssturing, waardoor de voortgang van de bedrijfsontwikkeling onvoldoende prioriteit krijgt. Door verkokering in het rijksbeleid, wordt de effectiviteit van inspanningen aangetast. Dit wordt nog eens versterkt door het in de praktijk ontbreken van voldoende regionale doorzettingsmacht. De provincie slaagt er niet altijd in de regierol goed op te pakken. Tegengestelde regionale belangen creëren tenslotte de veel gesignaleerde 'hinder macht'.

Efficiëntie

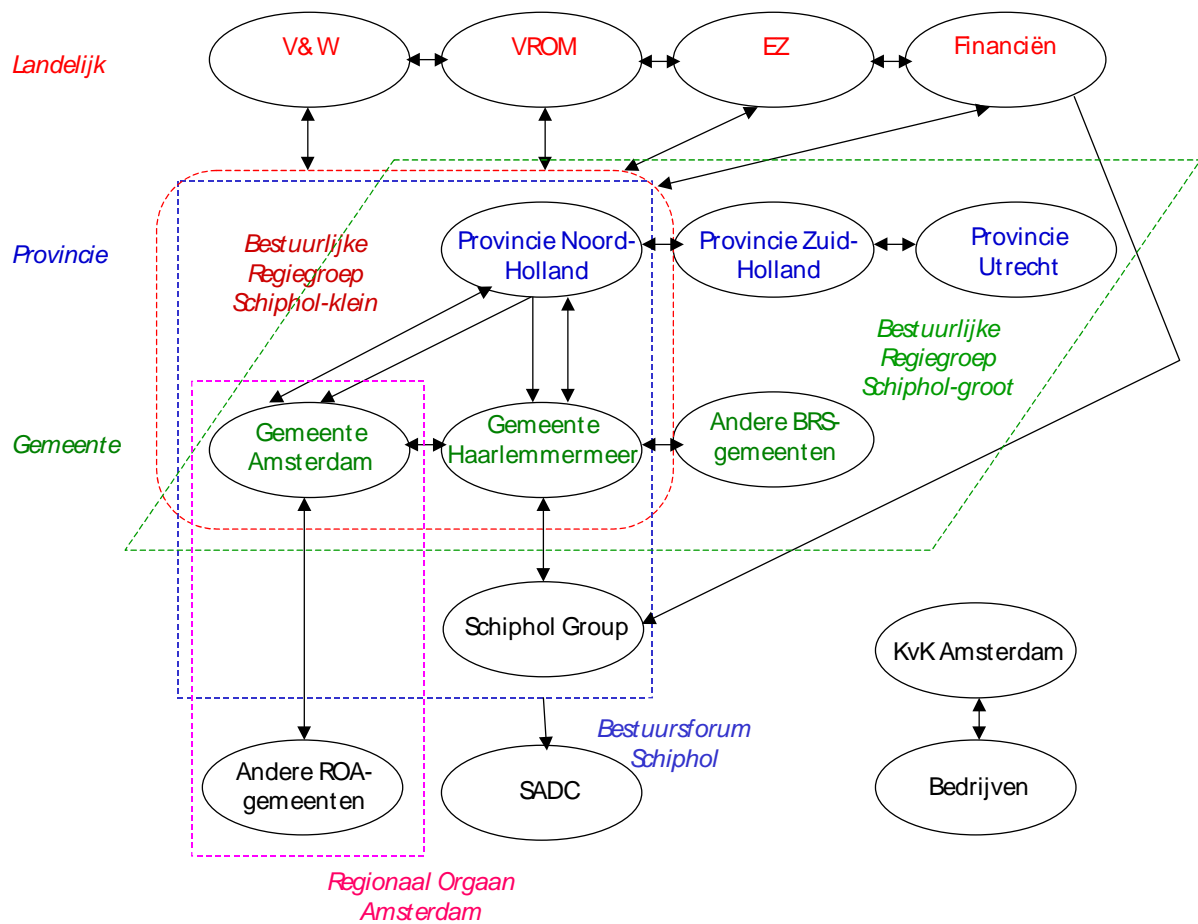
Het traject van planvorming tot uitvoering neemt jaren in beslag en deze periode wordt door bedrijven als te lang ervaren. Termijnen die in wet- en regelgeving worden gesteld, worden geregeld overschreden omdat overheden niet altijd in staat zijn te voldoen aan de gestelde termijnen. Het besluitvormingstraject wordt door zich herhalende bezwaarprocedures geregeld verlengd. Veel ministeries zijn op de één of andere manier betrokken bij Schiphol. Hierdoor dienen sommige overleggen steeds verder uit. Er is dan sprake van te veel overleg en coördinatie in verhouding tot het resultaat. Daar komt bij dat de coördinatie tussen de sectoren ruimtelijke ordening, economie en verkeer en vervoer onvoldoende is.

Knelpunten eenheid

Betrokken bedrijven in de regio rondom Schiphol spreken van het ontbreken van eenduidige rijkssturing: het Rijk spreekt niet "met één mond". Bevoegdheden van verschillende overheden sluiten niet op elkaar aan. Bovendien zijn er overheden die beleidsbeslissingen moeten nemen, maar tegelijkertijd ook (financiële) belangen hebben bij een bepaalde wijze van de uitvoering.

Eenvoud

Voor bedrijven is niet helder welke overheid waarvoor verantwoordelijk is. Burgers en bedrijven begrijpen niet dat de 'linkerhand' van de overheid de 'rechterhand' in de weg zit en begrijpen niet waarom de procedures voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen zo lang moeten duren.



De casus BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen)

PROBLEMATIEK

Om zware ongevallen en rampen in de chemische industrie te voorkomen is op nationaal en Europees niveau regelgeving ontwikkeld. Op Europees niveau is dat de Seveso II-richtlijn en in Nederland het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO '99). Deze bevatten regels met betrekking tot arbeidsveiligheid, externe veiligheid, milieu, rampenbestrijding en informatievoorziening aan het publiek. In Nederland vallen ongeveer 325 bedrijven onder het besluit.

Het BRZO is opgehangen aan de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Wet Milieubeheer (Wm), de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) en de Brandweerwet (Bw). Dat betekent dat drie departementen (SZW, VROM en BZK) verantwoordelijk zijn voor beleid, uitvoering, toezicht en handhaving. Bestuurlijke taken en bevoegdheden zijn over veel besturen verdeeld en bij het toezicht zijn diverse inspecties betrokken. Dat levert een grote versnippering op in het overheidsoptreden, zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk, met coördinatie- en afstemmingsproblemen, zowel horizontaal als verticaal. Dit alles leidt tot een ineffectief en inefficiënt overheidsoptreden. Kan dit niet anders worden geregeld?

KNELPUNTEN

De hoofdknelpunten van bestuurlijke drukte die naar voren komen, betreffen een problematische koppeling van verschillende doelstellingen, het opereren van betrokken overheidsdiensten vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden en werkend met verschillende sturingsprincipes, een gebrek aan de benodigde technische kennis en expertise bij overheden en een coördinerend bevoegd gezag zonder doorzettingsmacht.

Effectiviteit

Binnen het BRZO is niet aan elke doelstelling een even krachtig instrument gekoppeld. Niet elke doelstelling wordt dan ook echt behaald. Burgemeesters wachten soms met het geven van de uitspraak over de gevolgen van de risico's voor de door hen te organiseren rampenbestrijding door de 'spagaat' in de verantwoordelijkheden vanuit de BRZO en de rampenbestrijding/openbare orde en veiligheid. Veelal ontbreekt het de overheid aan benodigde technische expertise waardoor onvoldoende 'tegenspel'geboden kan worden aan bedrijven.

Efficiëntie

De gemeenten die een uitspraak moeten doen over de gevolgen van de risico's voor de door hen te organiseren rampenbestrijding, doen plat gezegd het werk over dat anderen reeds hebben gedaan. Het laatstgenoemde punt leidt er toe dat gestelde termijnen worden overschreden. Niemand kan hiervoor door bedrijven verantwoordelijk worden gesteld. Verschillende overheidsdiensten kijken nogal eens naar dezelfde aspecten, maar mogen niet zondermeer elkaars bevindingen overnemen.

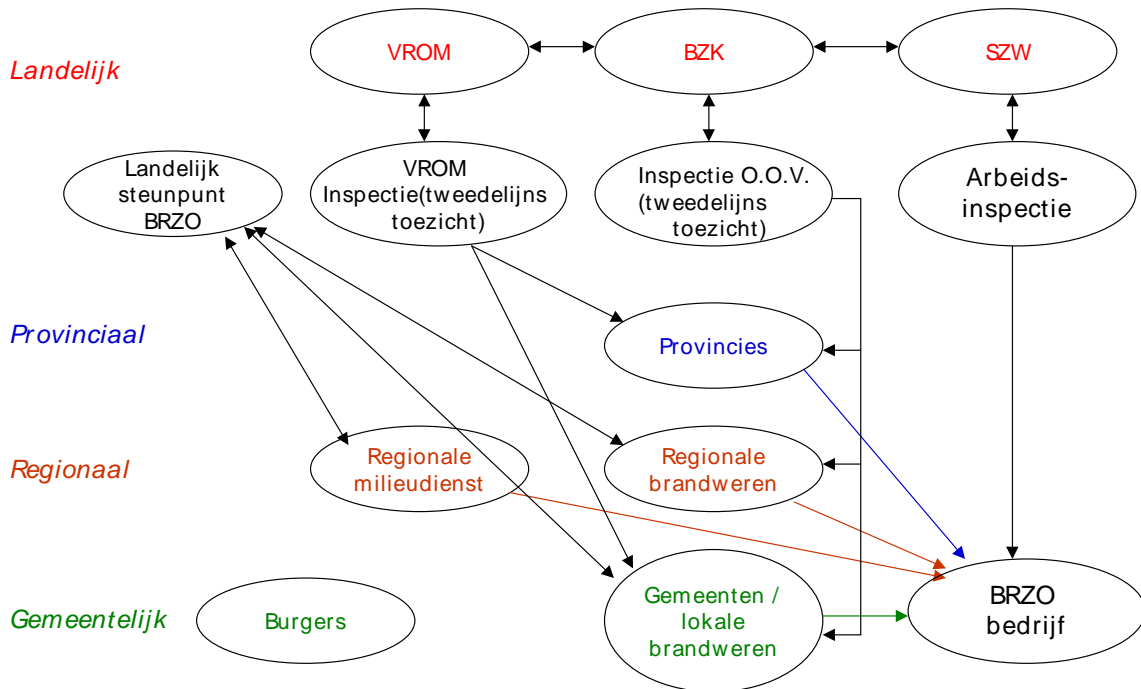
Eenvoud

Bij de opzet van het BRZO is in principe gestreefd naar het creëren van één loket voor bedrijven. Achter dat ene loket opereren de verschillende zelfstandige overheidsdiensten echter vanuit verschillende, soms tegenstrijdige doelstellingen en werkwijzen. Ter illustratie: de Arbeidsinspectie werkt met een eigen kwaliteitssysteem. De betrokken 12 provincies, de betrokken 42 gemeenten en de betrokken 25 regionale brandweerkorpsen beschikken niet over uniforme kwaliteitssystemen.

Eenheid

De bedrijven kunnen er niet altijd zeker van zijn dat zij in de verschillende fases (beoordelen veiligheidsrapport, vergunningverlening, toezicht, handhaving) altijd op dezelfde criteria worden afgerekend. Bij verschil van inzicht tussen de diensten is er geen partij met doorzettingsmacht die knopen kan doorhakken.

Overheidsambtenaren opereren niet altijd eenduidig door het ontbreken van de benodigde technische kennis. Achter het ene BRZO-loket doet iedere partij toch vaak 'zijn eigen ding'.



De casus Illegale arbeid

PROBLEMATIEK

Voor controles op illegale arbeid is een gezamenlijk optreden van de Arbeidsinspectie (AI) en (Vreemdelingen)politie noodzakelijk. Daarnaast is het in een aantal sectoren en regio's wenselijk om gezamenlijk op te treden met het UWV en de Belastingdienst vanwege het feit dat illegale arbeid vaak gepaard gaat met premiefraude en belastingontduiking. Op deze manier kan meer slagkracht ontwikkeld worden richting de frauderende werkgever. De (Vreemdelingen)politie stelt de identiteit en de verblijfsstatus van de vreemdelingen vast en het UWV en de Belastingdienst kijken naar overtreding van sociale zekerheids- en belastingwetgeving. Het OM bepaalt of er bij overtreding wordt vervolgd. In de praktijk lukt het echter onvoldoende om in de keten gezamenlijk op te treden. Dat komt door beperkte bevoegdheden, het niet kunnen uitwisselen van informatie en het niet deelnemen aan controles van bepaalde instanties omdat deze andere prioriteiten hebben. Daarnaast gaat het vanwege al deze genoemde aspecten om ingewikkelde regelgeving. Hoe kan het dat op een terrein dat al lange tijd op de politieke agenda staat in de afgelopen tien jaar zo weinig is bereikt? Waarom lukt het onvoldoende om de diverse instanties te laten samenwerken met het oog op een gezamenlijk te behalen resultaat? Of moet de controle vereenvoudigd worden?

De casus Illegale arbeid is toegespitst op de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de handhaving daarvan door de Arbeidsinspectie (AI). Zelfs dan is het netwerk al complex. Centraal staan de AI en het ministerie van SZW. De AI is belast met de handhaving. Binnen het ministerie zijn twee directies betrokken. Naast SZW spelen andere departementen een rol bij de beleidsvorming. Voor de handhaving is de Vreemdelingenpolitie de belangrijkste partner van de AI. Daarnaast werkt de AI samen in het kader van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Hierbij trekken AI, UWV, Belastingdienst, SVB, gemeenten en OM samen op bij de brede aanpak van fraude op het gebied van arbeid, sociale zekerheid en belastingen. Dan zijn er partijen van wie de AI al dan niet gestructureerd informatie ontvangt voor de handhaving. Het CWI stelt de tewerkstellingsvergunningen ter beschikking en verstrekt desgevraagd informatie aan de AI. Tenslotte is er nog de samenwerking met de SIOD bij de aanpak van grote frauduleuze constructies rondom illegale arbeid, die overigens in de casus verder buiten beschouwing blijft.

KNELPUNTEN

De hoofdpunten van bestuurlijke drukte die in deze casus naar voren komen, betreffen een gebrek aan strategische aansturing van de handhaving door het ministerie van SZW, de niet optimale informatie-uitwisseling tussen onder meer AI, UWV, Belastingdienst en CWI, en de bevoegdheden die nodig zijn om effectief te kunnen handhaven. Andere hoofdpunten zijn de moeizame betrokkenheid van de Vreemdelingenpolitie die noodzakelijk is voor het dwingend kunnen vaststellen van de identiteit, het bestaan van meerdere loketten (één voor verblijf, één voor arbeid) en - last but not least - de frustratie bij bonafide werknemers en werkgevers dat collega's, tussenpersonen, huisjesmelkers, et cetera, die betrokken zijn bij illegale tewerkstelling vaak goed weggomen.

Effectiviteit

De pakkans van werkgevers die werken met illegale arbeid is volgens de AI gemiddeld 10% en in bepaalde sectoren waar meer aandacht naar uitgaat 20%. De pakkans is een afgeleide van de beschikbare capaciteit en de efficiëntie waarmee die ingezet wordt. Beperkend voor de effectiviteit zijn naast de capaciteit de knelpunten bij de informatie-uitwisseling, het soms niet beschikken over de juiste bevoegdheden en de moeizame beschikbaarheid van de Vreemdelingenpolitie.

Efficiëntie

De Rekenkamer heeft kritiek op het gebrek van strategische aansturing en de daardoor onvoldoende resultaatgerichte handavingsinspanning. Hieraan gerelateerd is er het bredere punt van de aansturing van alle bij de handhaving betrokken partijen. AI, CWI, UWV en Belastingdienst komen moeizaam tot afstemming over gegevensuitwisseling. Hier lijkt regie vanuit de centrale overheid te ontbreken. Ook worden het UWV en de Belastingdienst niet gestuurd op het leveren van een bijdrage aan het realiseren van elkaars doelen.

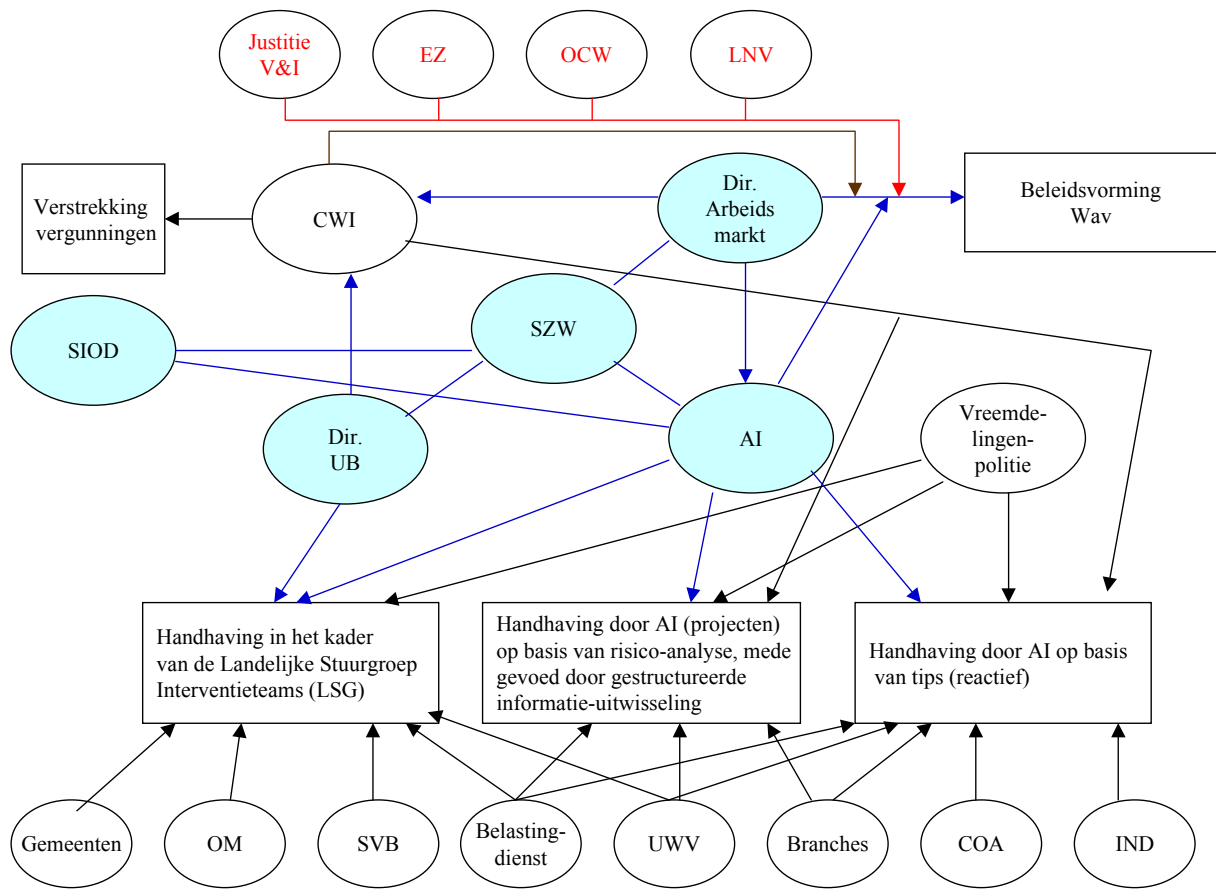
Voor verblijf en arbeid zijn nu twee loketten. Nu al geldt dat het grootste deel van de aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning geen toets op verdringen van het binnenlands aanbod vergt, i.e. dat de specifieke expertise van het CWI op dit punt niet nodig is. Dit roept de vraag op of het of nodig is dat alle aanvragen langs twee loketten gaan (IND en CWI).

Eenvoud

Handhaving is niet eenvoudig, zeker niet wanneer voor een effectieve handhaving de betrokkenheid van veel partijen nodig is. De complexiteit begint al bij de regelgeving zelf en vooral de uitzonderingen. Het niet samenvallen van het recht op verblijf en het recht op arbeid, compliceert de handhaving: een Pool mag hier wonen en iedere ochtend met een bus vol gereedschap op pad gaan, maar niet werken. Hij is pas illegaal als hij op heterdaad werkzaam wordt betrapt in een bedrijf. Voor werkgevers en werknemers zijn de beleidsmatige uitzonderingen vaak ook moeilijk te begrijpen of te accepteren. Veel werkgevers vragen ook om uitzonderingen, terwijl legale werknemers de noodzaak van uitzonderingen weer betwisten.

Eenheid

Beleidsmatig zijn er verschillen in opvatting tussen de verschillende departementen over de mate waarin de Nederlandse arbeidsmarkt opengesteld moet worden voor migranten. Vooralsnog leidt dit tot een toenemend aantal uitzonderingen (kenniswerkers, wetenschappers, ontbrekend binnenlands aanbod). Eenheid ontbreekt bij de prioriteitstelling op nationaal niveau: de bestrijding van illegale arbeid is een prioriteit en de betrokkenheid van de Vreemdelingenpolitie hierbij is cruciaal. Echter de Vreemdelingenpolitie wil zich vooral richten op illegale werknemers die hier ook niet mogen verblijven. De inzet op illegale tewerkstelling van grote groepen werknemers uit de nieuwe lidstaten van de EU heeft weinig prioriteit.



2.3 Samenvattende observaties van bestuurlijke drukte uit de praktijk

De Commissie heeft vanuit de voorgaande bevindingen uit de cases een praktische schets van bestuurlijke drukte willen maken. De cases zijn niet gekozen met het idee daarvoor een sluitende analyse te maken en oplossing te bedenken. De cases zijn vooral bedoeld om ervaringen uit de praktijk naar boven te halen en deze te vertalen in *algemene bevindingen* over bestuurlijke coördinatie en drukte. De Commissie komt mede op basis van deze gevarieerde casuïstiek tot enkele algemene maar knellende observaties van bestuurlijke drukte in de praktijk.

INHOUD

Observatie 1:

De overheid neemt veel, soms te veel, verantwoordelijkheid op zich

De overheid heeft de afgelopen decennia steeds meer naar zich toe getrokken door verantwoordelijkheden van burgers en bedrijven over te nemen. Dit is enerzijds begrijpelijk omdat velen in de samenleving bij veel vraagstukken naar de overheid kijken voor een oplossing.

Anderzijds is dit niet altijd even verstandig omdat de overheid niet alles (alleen) kan en soms ook de voor de oplossing noodzakelijke kennis en professionaliteit ontbeert. Zo klagen bedrijven in de casus BRZO over een gebrek aan kennis en expertise van de overheid op het gebied van risico en milieu. Gevolg is dat niet alle bedrijven de overheid als een serieuze gesprekspartner zien en er zelfs ernstige conflicten kunnen ontstaan. Hier geldt dat de overheid in hogere mate dan nu het geval is de verantwoordelijkheid voor externe veiligheid bij het betreffende bedrijf kan neerleggen. Het bedrijf kan dan zelf met voorstellen komen, terwijl de overheid zich terugtrekt op het stellen van kaders en op toetsing en handhaving.

Ook in de casus Voortijdig schoolverlaten kan deze les worden geleerd. De aanpak van voortijdig schoolverlaten is zo dichtgeregeld met regels en instanties van hulpverlening, dat de school en de ouders achterover kunnen leunen in plaats van primair de verantwoordelijkheid te nemen en te handelen.

INHOUD

Observatie 2:

Het maatschappelijk probleem raakt snel op de achtergrond, overheden richten zich te veel op zichzelf

Het perspectief waarin de burger, de maatschappelijke organisatie (bijvoorbeeld de school) of bedrijf het centrale uitgangspunt vormt in het overheidshandelen, is op de achtergrond geraakt. Veel aangetroffen bestuurlijke en ambtelijke coördinatiemechanismen zijn gericht op het optimaliseren van de interne werkprocessen van en tussen de betrokken overheidsorganisaties. Dit lost het probleem voor de overheid op, maar leidt niet automatisch tot een effectieve oplossing voor burger, maatschappelijke organisatie en/of bedrijf.

De cases leren de Commissie dat er vaak meer partijen dan noodzakelijk worden betrokken bij de aanpak van problemen. Met gemak worden verschillende (en overlappende) overleg- en afstemmingsgremia ingesteld die spreken over hetzelfde vraagstuk. Voor ieder gremium bestaat weer een afzonderlijke bestaansreden. Betrokken bestuurders zelf hebben moeite aan te geven waar kan worden geschrapt. Over resultaatgerichte aansturing van dergelijke ingewikkelde constellaties is vaak niets of onvoldoende geregeld.

De Commissie constateert ook nog een ander mechanisme waardoor het oplossen van het maatschappelijk probleem op de achtergrond dreigt te raken. Door het politieke systeem waarin elke vier jaar een nieuw bestuur wordt gekozen, dreigt er al weer snel nieuw beleid te worden ingevoerd zonder dat de uitvoering van het vorige beleid goed tot ontwikkeling was gekomen. Zo rolt de nieuwe beleid(snota) al weer over de vorige en wordt beleid op beleid gestapeld. Dat leidt tot veel bestuurlijke drukte in de uitvoering, waarbij de oplossing van het maatschappelijke probleem in het gedrang raakt. Een College krijgt met een zittingsduur van vier jaar niet echt de mogelijkheid zelf het beleid in concrete realisatie om te zetten, de uitvoering goed op de rails te zetten en daar verantwoording over af te leggen aan de kiezer. Het gevaar dreigt van korte termijnpolitiek zonder lange termijnvisie.

ORGANISATIE

Observatie 3:

Stapelning van dezelfde onderzoeken en controles tast de effectiviteit en kwaliteit van expertise aan

Het is gebruikelijk voor een bestuur om rond de eigen verantwoordelijkheden ook toezicht, handhaving en kennisontwikkeling te regelen. Een vraag die hierbij niet wordt gesteld is in hoeverre deze organisatie de meest effectieve en efficiënte is. Zo ontstaan situaties waarin het Rijk onderzoek doet en controles uitvoert, de provincie dat eveneens doet en gemeenten (al dan niet in regionaal verband) dat ook nog een keer doen. Waarom niet met één onderzoek volstaan? In de casus BRZO komt naar voren dat de gemeenten die toezicht houden en handhavend optreden ten aanzien van de naleving van regels ook ieder een eigen kennissysteem op poten zetten. Vooral voor dit type van specifieke technische expertise is het de vraag of dit tot effectiviteit en kwaliteit leidt.

ORGANISATIE

Observatie 4:

Uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten gaat moeizaam

Bestaande wet- en regelgeving of de bij de betrokken uitvoeringsorganisaties heersende opvattingen over de uitleg daarvan, is niet in alle gevallen even ondersteunend als het gaat om bestuurlijke coördinatie. In de casus Illegale arbeid komt naar voren dat bestandsvergelijking van de registratiesystemen van de Arbeidsinspectie, het UWV en de Belastingdienst en het CWI op grond van de huidige wet- en regelgeving in principe door de betrokken handhavende diensten niet mogelijk wordt geacht. Of dat zo is, vraagt de Commissie zich af. In ieder geval vinden de individuele diensten dat gegevensuitwisseling juridische voetangels en klemmen kent. Ook in de casus BRZO lopen de betrokken diensten aan tegen wetgeving die belemmert dat diensten gebruik maken van constatering die zijn gedaan door opsporingsambtenaren van een andere dienst.

STURING

Observatie 5:

Doorzettingsmacht en de 'stok achter de deur' ontbreken vaak

Recente sturingsfilosofieën van enkele departementen - zie de strategische rijksnota's: Nota Ruimte, Nota Mobiliteit, Pieken in de Delta, Agenda voor een Vitaal Platteland - geven een beweging aan in de richting van meer decentralisatie. Het motto luidt 'decentraal wat kan, centraal

wat moet'. In de uitvoering kan dat spaak lopen als er op regionaal of lokaal niveau tegengestelde belangen tussen overheden liggen, niet voorzien is in effectieve instrumenten van bestuurlijke geschillenbeslechting en de bereidheid ontbreekt verantwoordelijkheid te nemen voor het al dan niet gebruiken daarvan. Als dan ook geen uiterlijke termijn is gesteld dat er een beslissing moet liggen of dat die termijn eenvoudig meerdere malen kan worden verlengd, kunnen overheden hinder machten van elkaar worden met de burger of bedrijfsleven als toekijkende en onmachtige derde partij.

Er zijn diverse situaties aan te wijzen waarin verkokering en tegenstrijdige belangen zorgen voor langdurige en stroperige besluitvormingsprocessen. Neem de casus Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied. Daar wijzen betrokken actoren op de verkokering tussen de terreinen van ruimtelijke ordening en infrastructuur als één van de belangrijkste oorzaken voor de vertraging in de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied. Tevens hebben niet alle betrokken gemeenten in het gebied baat bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen in het Schipholgebied, waardoor er veel hinder macht aanwezig is. In feite is hier sprake van een sterke onbalans tussen de aanwezige hinder macht en het gebrek aan doorzettingsmacht op regionaal niveau. Gemeenten en provincie vinden dat zij evenveel positie hebben, maar wie de verantwoordelijkheid draagt voor het eindresultaat is onduidelijk. Men moet elkaar zien te vinden, maar als dat niet lukt hebben noch gemeenten, noch provincie bevoegdheden om "aan te wijzen". En daar waar de stok achter de deur er wel is, bijvoorbeeld bij het Rijk, is het in Nederland politiek-cultureel 'not done' die te hanteren. Bestuurlijk lef is dus nodig!

STURING

Observatie 6:

Samenwerking is nogal eens een 'papieren tijger'; prestatiesturing en verantwoording richt zich op de 'eigen taken' en niet op samenwerking

De afgelopen jaren is - mede als gevolg van enkele traumatische gebeurtenissen van nationaal belang - de aandacht voor verantwoording, toezicht en handhaving explosief toegenomen. Individuele overheden en overheidsdiensten worden steeds meer afgerekend op hun eigen prestaties. Prestatiesturing en resultaatgerichte aansturing hebben binnen de overheid een ware vlucht genomen, maar wel gericht op resultaat binnen de eigen koker. Een logisch gevolg van deze ontwikkelingen is dat partijen nog meer dan voorheen het geval was, eerst hun eigen taken vervullen en pas in tweede instantie denken aan de taken van anderen. Ook als de eigen taken onvoorzien en nieuw zijn en ertoe leiden dat belangrijke taken van partners niet uitgevoerd kunnen worden. In de casus Illegale arbeid komt naar voren dat de beschikbaarheid van de Vreemdelingenpolitie een knelpunt vormt bij de handhaving door de interventieteams. Zonder de Vreemdelingenpolitie kunnen mensen zonder papieren niet worden aangehouden en meegenomen ter vaststelling van de identiteit. In de praktijk blijkt dat de Vreemdelingenpolitie vaak geen capaciteit kan leveren vanwege eigen prioriteiten binnen het OM. De handhavingspraktijk heeft zich hierbij neergelegd door alleen maar acties te plannen en uit te voeren als de capaciteit van de Vreemdelingenpolitie geregeld is.

Ook in de casus BRZO wordt dit mechanisme aangetroffen. De Arbeidsinspectie werkt met een kwaliteitssysteem dat is gericht op het nemen van een besluit binnen een bepaalde termijn. Managers worden daar ook op afgerekend. De andere inspectiediensten werken echter niet met een dergelijk systeem. Daar probeert men langdurig met overleg en overreding bedrijven in een bepaalde richting te krijgen. Gevolg is dat op enig moment de arbeidsinspectie gaat handhaven om niet in conflict te komen met de eigen kwaliteitsnormen. Dergelijke handhaving kan vervolgens haaks staan op het overleg dat andere inspectiediensten nog voeren met het bedrijf.

Observatie 7:

Wet- en regelgeving kan perverse effecten oproepen

Regels en instrumenten die het Rijk in de loop der tijd zonder onderlinge afstemming opeen heeft gestapeld, kunnen leiden tot prikkels die tegengesteld werken aan het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk. In de casus Voortijdig schoolverlaten wordt duidelijk dat de strikte en starre beheersregels van OCW onbedoeld kunnen leiden tot voortijdig schooluitval. In de regels staan drie data centraal: het begin van schooljaar (zoals geregistreerd in het Centraal Register Beroepsopleidingen, CREBO), de teldatum voor de rijksbijdrage op 1 oktober en de uiterlijke datum van 31 december waarop leerlingen een Beroepspraktijkvormingsplaats (stageplaats) moeten hebben. Leerlingen die na een aantal maanden in het schooljaar alsnog ontdekken een verkeerde keuze te hebben gemaakt en tot een andere opleidingskeuze willen komen, dan wel op 31 december nog geen BPV-plaats hebben gevonden, hebben eigenlijk een verloren schooljaar omdat zij pas weer met ingang van een nieuw schooljaar (in september) een nieuwe opleiding kunnen starten. In die tussentijd verlaten ze - vaak noodgedwongen - de school en verdwijnen ze uit het zicht van gemeente en school.

3. Hoe kan het anders? Aanbevelingen voor veranderingen

3.1 De 'IOS-toets bestuurlijke drukte' als aangrijpingspunt voor verandering

Het is altijd beeldend om een metafoor te gebruiken als je een abstract vraagstuk helder wilt neerzetten. De Commissie gebruikt daarom de metafoor van de bobslee, om duidelijk te maken welke oplossingsrichtingen zij ziet om bestuurlijke drukte weer terug te brengen tot adequate bestuurlijke coördinatie.

De bobslee is een voertuig dat door meerdere bestuurders wordt bestuurd. De eerder gepresenteerde cases maken de analogie met bestuurlijke coördinatie duidelijk. Bij een bobslee zijn er meerdere bestuurders die een heldere taakverdeling hebben: sturen, remmen en meesturen. De coördinatie tussen de verschillende bestuurders bepaalt het succes van de algehele onderneming: de eindtijd van de afdaling. Tegensturen of verkeerd sturen wordt meteen gestraft: je vliegt uit de bocht en je komt te laat aan.

Als men zich als bobsleeteam wil kwalificeren voor deelname aan de Olympische Spelen, dan staan er drie wegen open om op te sturen.

1. De eerste weg is die van de formulering van de juiste *ambitie*, of in het geval van de bobslee het formuleren van de eindtijd van de afdaling die men wil realiseren. Als die onduidelijk is, vult ieder teamlid die in naar eigen inzicht.
2. De tweede weg is het ontwerp van het juiste *systeem*, oftewel de opbouw van de bobslee zelf. Het ontwerp van de bobslee legt grenzen aan het presteren en door wijzigingen kunnen deze grenzen worden verlegd.
3. De derde weg die genomen kan worden is het verhogen van de kwaliteiten van de bestuurders inclusief coördinatie, oftewel het verbeteren van het *bestuurlijk vermogen* van het team. De teamleden kunnen hun onderlinge communicatie verbeteren zodat het functioneren van het team er als geheel erop vooruit gaat. Of je vervangt huidige teamleden door nieuwe teamleden.

In termen van bestuurlijke coördinatie ziet de Commissie dan ook drie strategieën om in te zetten als het gaat om het tegengaan van 'drukte':

1. Is de **inhoud** van de ambitie adequaat?
2. Is de **organisatie** van het bestuurlijke systeem adequaat?
3. Is het vermogen om te **sturen** adequaat?

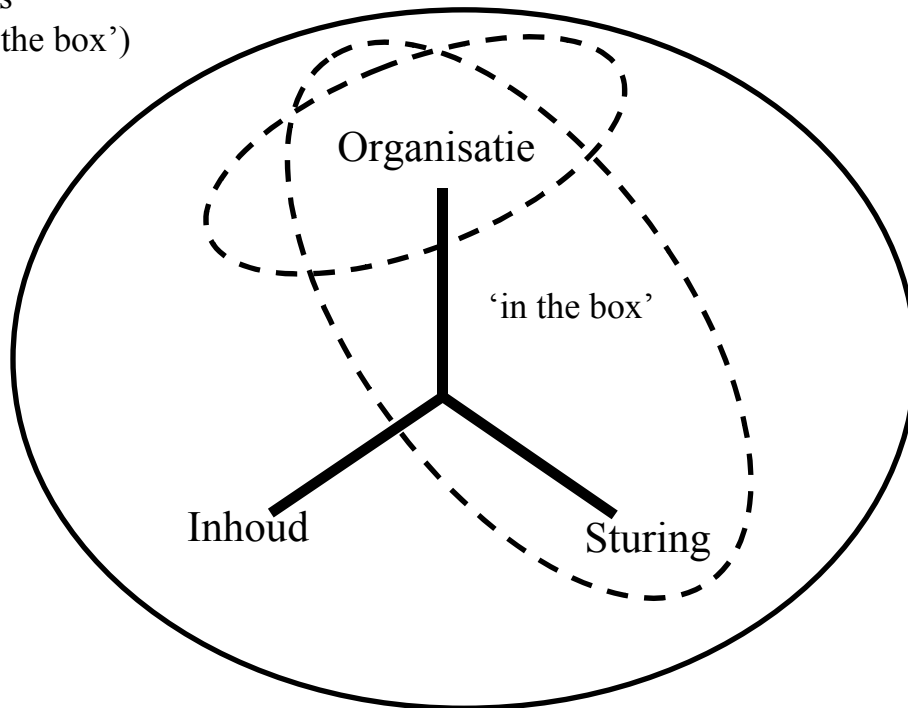
Deze drie aangrijpingspunten zijn weergegeven in de bijgaande figuur 3.1. In de praktijk komt de Commissie veel inspanningen tegen die zijn gericht op één van de drie mogelijke aangrijpingspunten. De Commissie constateert dat veel inspanningen "in the box" blijven: bestaande systemen nog beter proberen te maken door in te grijpen op het organisatiesysteem of op het organisatiesysteem in combinatie met het sturingsysteem, met als gevolg dat het geheel nog complexer wordt. In de figuur is dit aangeduid met de gestippelde ovals. De Commissie constateert dat daar grenzen aan zijn: in het geval van de cases lijken de grenzen bereikt.

Systematisch "out of the box" denken ontbreekt vaak. Daarmee bedoelt de Commissie het in samenhang langslopen van de drie assen, de drie strategieën voor verandering. De Commissie ziet bijvoorbeeld veel meer rendement in het oplossen van het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten door (ook) op preventie te sturen (andere inhoud), één partij de verantwoordelijkheid en

bevoegdheid te geven om door te pakken (andere organisatie) en tegelijkertijd iets te doen aan de perverse regelgeving (andere sturing).

Figuur 3.1 Aangrijpingspunten in de IOS-toets bestuurlijke drukte

IOS-toets
(‘Out of the box’)



De Commissie is van mening dat het in samenhang langslopen van de drie assen en het in samenhang toepassen van strategieën op deze assen, resulteren in een verbeterd presteren van een bestuurlijke constellatie. De bestuurlijke drukte neemt af door betere prestaties op de criteria van effectiviteit, efficiëntie, eenheid en eenvoud.

De Commissie noemt dit de ‘IOS-toets bestuurlijke drukte’: een toets op Inhoud, Organisatie en Sturing. Hoe deze werkt, zetten we in navolgende uiteen.

3.2 De IOS-toets uitgewerkt

De IOS-toets bestaat uit een *checklist* van relevante toetsvragen voor inhoud, organisatie en sturing, alsmede een aantal *verbeterprincipes* die de mogelijkheden aangeeft voor verbeteringen van het overheidshandelen op de criteria efficiëntie, effectiviteit, eenvoud en eenheid.

Checklist inhoud: zijn de Inhoudelijke ambities adequaat?

Vraag 1. Zijn de verlangde ambities geformuleerd vanuit het perspectief van de 'civil society'?

Ga eerst terug naar het oorspronkelijke vraagstuk in plaats van blijven sleutelen binnen bestaande systemen. Stel de (formulering van de) te leveren prestatie centraal, niet het organisatieprobleem van de overheid. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (de 'civil society') hebben ook een eigen verantwoordelijkheid voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Teruggaan naar het oorspronkelijke vraagstuk en de integrale kijk hierop vanuit het perspectief van de 'civil society', voorkomt dat louter en alleen het perspectief vanuit de overheid leidend wordt.

Verbeterprincipes Inhoud:

Verbeterprincipe 1. Stel het maatschappelijk probleem centraal voor de aanpak

De overheid heeft wel eens de neiging te vergeten waar het allemaal om begonnen was. De bestuurlijke praktijk zingt dan langzaam maar zeker los van de maatschappelijke werkelijkheid en wordt een wereld op zich. De overheid dient zich geregeld af te vragen wat het maatschappelijke probleem is dat met alle bestuurlijke inspanning en coördinatie moet worden opgelost. Uiteraard kunnen problemen in de loop der tijd veranderen.

Verbeterprincipe 2. Stel eerst vast welke verantwoordelijkheden burgers en bedrijven zelf kunnen en moeten nemen

In het Programma Andere Overheid wordt aangegeven dat de relatie tussen de overheid enerzijds en de burger en zijn organisaties ('civil society') anderzijds op een nieuwe leest moet worden geschoeid. De overheid kan maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven ook als uitgangspunt nemen bij het opstellen van inhoudelijke ambities.

Checklist organisatie: Is de Organisatie adequaat?

Vraag 2. Is de doorzettings- en uitvoeringsmacht geregeld?

Hoe is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld en is die zodanig dat er doorzettingsmacht aanwezig is. Dit geldt niet alleen voor het beslechten van langdurige besluitvormingsprocessen in de fase van de beleidsvorming, maar ook voor het doorzetten in de fase van de beleidsuitvoering.

Vraag 3. Is er sprake van effectieve en efficiënte organisatie en informatie-uitwisseling?

De bestuurlijke constellatie moet leiden tot een effectieve en efficiënte aanpak. Dit betekent ook dat uitvoerende en handhavende diensten informatie kunnen uitwisselen die voor de taakuitoefening noodzakelijk is.

Verbeterprincipes Organisatie:

Verbeterprincipe 3. Waarborg dat er voldoende doorzettingsmacht aanwezig is in de besluitvorming

Het moet duidelijk zijn wie de (eind)verantwoordelijkheid heeft voor het nemen van besluiten. Dat is zeker het geval als er sprake is van tegengestelde belangen en daarmee samenhangende

hindermacht. De verantwoordelijke organisatie moet ook beschikken over voldoende middelen om de genomen besluiten uit te voeren.

Verbeterprincipe 4. Waarborg dat er voldoende uitvoeringsmacht aanwezig is

Als verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd, moeten de decentrale overheden voldoende beleidsruimte krijgen om te opereren. Het rijk moet dan afstand durven nemen en niet meer direct, inhoudelijk willen ingrijpen in de regionale of lokale situatie. Dit komt ten goede aan de overzichtelijkheid van de overheid voor de burger.

De Commissie is van mening dat het bestuurlijk aanspreekpunt in staat moet worden gesteld om zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Het moet over geschikte instrumenten beschikken om zijn doelstellingen te kunnen bereiken, zoals trekkingsrechten en budget.

BEST PRACTICE

Waarborg voldoende uitvoeringsmacht: Programma-aanpak Nota Ruimte

Het kabinet heeft besloten om een programma-aanpak te hanteren bij de uitvoering van de Nota Ruimte. Hiertoe is een selectie van opgaven gemaakt met het oog op versterking en ontwikkeling van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, versterking van de internationale concurrentiekracht en behoud van (inter-)nationaal waardevolle gebieden. Het Rijk acht zijn betrokkenheid onmisbaar omdat de opgaven door decentrale overheden niet of niet op tijd gerealiseerd kan worden. Er zijn programma's opgesteld voor de Zuidvleugel, Noordvleugel, het Groene Hart en Zuidoost Brabant/Noord-Limburg. Ieder programma wordt getrokken door een bewindspersoon, respectievelijk de Minister van VROM, de Minister van V&W, de Minister van LNV en de Staatssecretaris van EZ. Voor de betrokken decentrale overheden is daardoor duidelijk wie aanspreekbaar is.

Verbeterprincipe 5. Waarborg toegang tot centraal (regionaal of landelijk) georganiseerde kennis en expertise.

Als wordt overwogen een bevoegdheid bij een gemeente of provincie te beleggen, moet de vraag worden gesteld of deze ook (inhoudelijk) in staat is om alle taken uit te voeren. Is dat niet het geval, zoals de Commissie heeft geconstateerd bij het Besluit Risico's Zware Ongevallen, dan moet geregeld worden dat zij toegang hebben tot de kennis en expertise op regionaal of landelijk niveau. Is dat niet mogelijk, dan kunnen taken beter op regionaal of landelijk niveau worden geregeld.

BEST PRACTICE

Waarborg toegang tot centraal georganiseerde expertise: DCMR in Rijnmondgebied

De DCMR Milieudienst Rijnmond is een samenwerkingsverband tussen de provincie Zuid-Holland en achttien gemeenten in het Rijnmond gebied. DCMR geeft milieuvergunningen af (op grond van de Wet Milieubeheer) en controleert of bedrijven zich aan de regels houden. DCMR geeft opdracht tot bodemsanering en beoordeelt hoe deze trajecten verlopen. Daarnaast heeft de DCMR een belangrijke advies- en coördinatiefunctie, onder meer doordat het *Servicepunt handhaving* en het *Steunpunt BRZO* zijn ondergebracht bij deze dienst.

De volgende instanties nemen deel in het Servicepunt: Stadsregio Rotterdam, Inspectie Milieuhygiëne Zuid-West (VROM), Openbaar ministerie, Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden, Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Schieland, Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland, Politie Rotterdam Rijnmond, Arbeidsinspectie, Douane, Rijksverkeersinspectie, Algemene Inspectiedienst, Brandweer Rotterdam, het Gemeentelijke Havenbedrijf Rotterdam en de DCMR zelf (dus 18 gemeenten en de provincie). Het Steunpunt BRZO adviseert aan gemeenten bij de uitvoering van het BRZO. De Commissie is van mening dat het niet om een vrijblijvend, maar om een bindend advies moet gaan.

Verbeterprincipe 6. Regel uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties

Veel knelpunten ontstaan doordat informatie van de ene overheidsinstantie niet voor een andere instantie beschikbaar of te gebruiken is. De Commissie is van mening dat als daar inhoudelijke gronden voor zijn overheidsinformatie voor alle overheidsinstanties beschikbaar moeten zijn. Natuurlijk moet daarbij voldaan worden aan de zorgvuldigheidseisen die in de Wet Bescherming Persoonsgegevens zijn opgenomen. Ook moet de uitwisseling van gegevens praktisch mogelijk worden gemaakt door de afstemming van informatiesystemen. Regel dat de bevindingen van de ene inspectie of overheidsinstelling ook kunnen worden gebruikt door een andere inspectie of overheidsinstelling.

STURING

Checklist sturing: Is de Sturing adequaat?

Vraag 4. Is het samenwerkingsverband herkenbaar voor burgers en bedrijven?

Burgers en bedrijven moeten weten waar zij terecht kunnen met hun problemen. Voorkom dat voor de burger onduidelijk is wie nu aanspreekbaar en eindverantwoordelijk is voor het resultaat. Vooral bij samenwerking in een keten van organisaties is dit gevaar levensgroot aanwezig. Zorg er voor dat één bestuurder als persoon herkenbaar aanspreekbaar is.

Vraag 5. Is er een adequate stok achter de deur?

Bouw prikkels in voor samenwerking. Doe - door een beleid van actieve en volledige openbaarheid - aan actief publiek verantwoord, inclusief 'naming and shaming' van wie niet levert. Als dat onvoldoende lijkt of niet werkt, pas dan wet- en regelgeving toe (en durf dan als overheid door te pakken).

Vraag 6. Is er voorzien in een bepaalde termijn, een tijdige evaluatie en durf om te stoppen als het niet werkt?

Doelen kunnen veranderen onder invloed van maatschappelijke veranderingen. Voorkom daarom vanzelfsprekendheid van bestuurlijke constellaties, bijvoorbeeld door horizonbepalingen bij de instelling of oprichting daarvan waarin wordt geregeld wie wanneer beslist over opheffing.

Vraag 7. Is er een duidelijke prestatiemeting en -afrekening op samenwerking (in analogie met het 'transactiemodel')?

Maak de aanpak 'transactioneel': geef trekkingsrechten die men kan inzetten, reken daar ook op af. Introduceer bonus en malus: voor extra prestaties kun je ook extra middelen krijgen, blijven de prestaties achter dan ontvang je minder.

Vraag 8. Zijn er juiste prikkels en worden perverse systeemeffecten voorkomen?

Geef de juiste prikkels en voorkom perverse regelgeving. Introduceer een (vorm van) bonus-/malussysteem. Over het algemeen worden mensen door meerdere impulsen aangestuurd dan louter overheidsimpulsen. Dat moet de overheid begrijpen als hij een beleid ontwerpt. Zo worden jongeren niet alleen door de overheid aangestuurd, maar ook door school, ouders, vrienden en massamedia.

STURING

Verbeterprincipes Sturing:

Verbeterprincipe 7. Maak een samenwerkingsverband herkenbaar voor burgers en bedrijven

Om complexe problemen op te lossen, hebben we niet per definitie een gelijkelijk complexe bestuurlijke constellatie nodig. Van belang is juist dat de verschillende deelproblemen of expertisegebieden die zijn verbonden aan het probleem, in samenhang tot een oplossing kunnen worden gebracht. Een samenwerkingsverband heeft al snel vele gezichten, terwijl burgers en bedrijven juist behoefte hebben aan één gezicht. Zij willen graag weten bij wie ze terecht kunnen met hun problemen. Deze gedachte leidt ertoe dat op het integrale niveau van een probleem één bestuur wordt aangewezen waar burgers en bedrijven terecht kunnen en dat publieke verantwoording aflegt over de behaalde resultaten en effecten.

Verbeterprincipe 8. Leg bestuurlijke samenwerking op als de gemeentelijke of provinciale schaal niet passend is

De Commissie pleit niet voor centralisatie, maar heeft wel oog voor de eisen die aan de (uitvoerings)deskundigheid worden gesteld. Dat vraagt soms om het organiseren van bestuurlijke taken in een samenwerkingsverband (WGR+ of Openbaar Lichaam) onder te brengen. Van belang is wel dat de democratische controle op deze taken gegarandeerd blijft en dat er doorzettingsmacht in het bestuurlijke systeem aanwezig is. Ook hier zijn horizonbepalingen zinvol.

Verbeterprincipe 9. Gebruik het transactiemodel om samenwerking te bevorderen

Geef partijen die willen samenwerken - indien zij zich ook willen binden aan het bereiken van resultaten binnen een bepaalde termijn - de instrumenten om dat te doen. Denk pas aan verplichte samenwerking als daar op inhoudelijke gronden aanleiding toe is. Pas in eerste instantie instrumenten toe zoals transactiemodellen of trekkingsrechten waarmee partijen bij elkaar aanspraak kunnen maken op capaciteit. Daarbij moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is. Dan kan worden gekeken hoe contracten (met prestaties, bonus en malus, trekkingsrechten) kunnen worden ingezet. Doe ook aan bench-marking.

Verbeterprincipe 10. Bouw een stok achter de deur in om vertraging in de uitvoering te voorkomen

De overheid houdt zich vaak niet aan termijnen in de regelgeving, maar wordt daar nauwelijks op aangesproken. Burgers en bedrijven worden praktisch altijd afgestraft als ze termijnen overschrijden. De Commissie beveelt aan voor de overheid ook fatale termijnen in te voeren waaraan bepaalde rechtsgevolgen kunnen worden verbonden. Dit geldt ook voor de doorlooptijden en hantering van termijnen in juridische procedures door de rechterlijke macht.

Verbeterprincipe 11. Maak in bijzondere situaties gebruik van een Lex Specialis

In bepaalde gevallen kan de bestaande wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling niet geschikt zijn om tot een adequate oplossing te komen. De Commissie beveelt aan in een dergelijke situatie gebruik te maken van een (tijdelijke) speciale wettelijke regeling om de oplossing te versnellen. Denk aan de "Rotterdam-wet", op basis van de analyse "Rotterdam zet door". In de casus Schiphol ziet de Commissie in de bijzondere positie van deze mainport voor de Nederlandse economie de aanleiding om een tijdelijke Lex Specialis in overweging te nemen.

BEST PRACTICE

Lex Specialis: Openbaar Lichaam Waddenzee

De Adviesgroep Waddenzeegebied (Commissie Meijer) constateert in 2004¹² dat de bestaande bestuursstructuur voor het Waddengebied te complex en te ondoorzichtig is, er teveel overleg is, en de besluitvorming traag tot stand komt. Hierdoor is er te weinig doorzettingsmacht en is de structuur als geheel te weinig slagvaardig. De Commissie Meijer neemt de bestaande bestuurlijke organisatie als uitgangspunt en beveelt aan om van daaruit

¹² Adviesgroep Waddenzeegebied (Commissie Meijer), Ruimte voor de Wadden, april 2004. Zie ook Toonen, T. en J. Staatsen, Goed bestuur voor de Wadden - Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming, Leiden, februari 2004.

te komen tot de vorming van een regionaal goed ingebed Openbaar Lichaam Waddenzee. Het Rijk, de Waddenprovincies en -gemeenten dragen voldoende bevoegdheden en taken betreffende de Waddenzee over aan het Openbaar Lichaam zodat de fragmentatie van het beleid wordt doorbroken en het Openbaar Lichaam in staat is haar uitvoerende bestuurs- en beheerstaken naar behoren op te pakken.

Tussen het Openbare Lichaam en de betrokken besturen bestaat een wederzijdse betrokkenheid waarbij de verantwoordelijkheden wel helder zijn verdeeld en het Rijk geen vetorechten heeft. Van de twee mogelijkheden die er zijn voor de juridische basis van het Openbaar Lichaam, kiest de Commissie Meijer voor een Lex Specialis (de andere mogelijkheid is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)).

Er is één coördinerend bewindspersoon voor het Waddenzeebeleid: de minister van VROM. Het Rijk stelt, met advies van het Openbaar Lichaam, het strategisch beleid vast (hoofddoelstelling en afwegingskader). Het Openbaar Lichaam stelt vervolgens een beleidsplan op en jaarlijks een operationeel uitvoeringsprogramma. Verder stelt de Commissie Meijer voor dat het Openbaar Lichaam een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur heeft, waarbij in het algemeen bestuur gekozen volksvertegenwoordigers uit het gebied plaatsnemen. De Commissie Meijer meent een voorstel te doen dat ten goede komt aan de vorming van een integraal beleid, de slagvaardigheid en doorzettingsmacht van het bestuur, dat goed is ingepast in de bestaande structuren en daarmee een goede democratische legitimatie van het beleid waarborgt. Het voorgestelde model maakt het mogelijk dat er een forse reductie kan plaatsvinden van de veelvoud aan overleg- en adviesorganen.

Verbeterprincipe 12. Bouw de mogelijkheid in de doorzettingsmacht op een hoger bestuurlijk niveau te brengen

Als er sprake is van tegengestelde belangen of hindermacht op decentraal niveau kan het beter zijn om de doorzettingsmacht op een hoger bestuurlijk niveau te beleggen. Het grootstedelijk project in Amsterdam is daar een voorbeeld van (van stadsdeel- naar gemeentelijk niveau). Ook in de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening is deze mogelijkheid opgenomen. De Commissie wijst er wel op dat het toepassen van deze mogelijkheid vraagt om bestuurders met durf.

BEST PRACTICE

Doorzettingsmacht op een hoger bestuurlijke niveau brengen: Herzienne Wet op de Ruimtelijke Ordening

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), vastgesteld in 1962, is wegens veelvuldige wijzigingen een lappendeken geworden. De voorgestelde wijziging van de WRO voorziet in een nieuw stelsel om het beleid voor een duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken. De nieuwe WRO ondersteunt daadkrachtige besluiten en biedt de mogelijkheid tot het voeren van eenvoudiger, snellere procedures. Eén van de gevolgen van de huidige WRO is dat het tempo van de totstandkoming van de ruimtelijke strategische visie wordt vertraagd doordat de planologische kernbeslissing (pkb) van het Rijk en het streekplan van de provincie tevens juridisch bindend beleid bevatten. De nieuwe WRO gaat daarom uit van een scheiding tussen beleid, normstelling en uitvoering waarbij het strategische omgevingsbeleid wordt vastgesteld in structuurvisies en het juridisch bindende, normatieve beleid in bestemmingsplannen en algemeen verbindende voorschriften. Een belangrijke vernieuwing is dat provincies of Rijk ook bestemmingsplannen kunnen vaststellen of wijzigen, een bevoegdheid die tot voorheen alleen gemeenten hadden. Dit kunnen provincies en Rijk doen als zij vinden dat een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling onwenselijk is of als zij bepaalde gebieden willen beschermen, maar ook als zij een activiteit of project van zodanig belang achten dat zij de besluitvorming hierover in eigen hand willen houden. Ook kan het Rijk of provincie deze bevoegdheid hanteren als de besluitvorming over een project met nationaal of provinciaal belang op het lokale niveau is vastgelopen.

4. Proof of the pudding

De Commissie heeft geprobeerd vanuit praktijkervaringen te komen tot bredere voorstellen om de bestuurlijke drukte te verminderen. De cases zijn niet gekozen met het idee om daarvoor een sluitende oplossing aan te reiken. De cases waren vooral bedoeld om te laten zien dat door het ontbreken van een goede probleemanalyse en het gebrek aan sturing en organisatie maatschappelijke problemen niet tot een oplossing komen. De cases hebben veel argumenten opgeleverd voor mogelijke oplossingsrichtingen, die samen komen in de IOS-toets bestuurlijke coördinatie.

Dat maakt het interessant om deze oplossingsrichtingen van de IOS-toets af te zetten tegen de cases: "the proof of the pudding". De Commissie heeft daartoe een poging gedaan door bij de cases te laten zien hoe op inhoud, sturing en organisatie kan worden gevarieerd om de casus beter te laten scoren op de eenvoud, eenheid, efficiëntie en effectiviteit.

Voortijdig schoolverlaten

De risicofactoren voor het voortijdig schoolverlaten zijn uitgebreid onderzocht en daarmee bekend. Voortijdig schoolverlaten is in veel gevallen al in een vroegtijdig stadium te voorzien. De Commissie is daarom van mening dat er een inhoudelijke verschuiving moet komen van een curatieve naar een preventieve aanpak. Daarbij moet voldoende ruimte zijn voor de professional om op basis van zijn deskundigheid te handelen. Ook moet het mogelijk zijn maatregelen te nemen die passen bij de lokale of regionale omstandigheden (*inhoud*). De school is daarbij voor de Commissie het aangrijpingspunt (*organisatie*). De school is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Leerlingen vragen om uitdagend onderwijs met afwisselende lessen, maar evenzeer om aandacht en betrokkenheid van de school. De aangekondigde vernieuwingen van het VMBO met meer ruimte voor praktijk bieden daarvoor volgens de Commissie goede mogelijkheden. Ook zullen de gebouwen waarin de leerlingen het onderwijs volgen aangepast moeten worden om aan de nieuwe eisen van afwisseling en praktijk te voldoen. Daarnaast zullen beperkende regels in de bekostiging zoals rond de BPV-plaats en de Crebo-registratie versoepeld moeten worden om leerlingen binnen het onderwijs te kunnen houden (*sturing*).

De Commissie voelt zich met deze aanpak gesterkt door het recent verschenen rapport van de WRR "Vertrouwen in de buurt", waarin onder andere 'herstel van de menselijke maat' in het onderwijs, het vormgeven van ouderbetrokkenheid en een betere overdracht tussen scholen belangrijke ingrediënten zijn om de sociale samenhang voor jongeren te versterken en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan¹³.

Veel leerlingen hebben te maken met problemen van psychosociale of sociaal-maatschappelijke aard. De school heeft daar mee te maken, maar beschikt niet over de deskundigheid om de leerlingen daarbij te helpen. Deze deskundigheid zit bij het maatschappelijk werk, de Jeugdzorg en de GGZ, maar is voor de school moeilijk bereikbaar omdat er geen verplichting bestaat voor deze organisaties om met de scholen samen te werken. De Commissie is van mening dat deze verplichting er moet komen en dat scholen een wettelijk geregeld trekkingsrecht moeten hebben op een deel van de inzetbare deskundigheid bij deze organisaties (*sturing*). Dit laatste vraagt om regelvrijheid voor een deel van de budgetten van deze organisaties. Zij kunnen dan in overleg met de scholen bepalen welke deskundigheid het beste kan worden ingezet. Natuurlijk moet er achteraf verantwoording plaatsvinden (*sturing*).

13 WRR, Vertrouwen in de buurt, 2005

Vanwege het grote aantal betrokken organisaties in de keten is een regisseur noodzakelijk. De Commissie ziet hier een regierol voor de gemeente (*organisatie*). De gemeente beschikt over uitvoeringsorganisaties als de leerplichthandhaving en de Dienst Werk en Inkomen, is verantwoordelijk voor het lokale onderwijs- en welzijnsbeleid (o.a. maatschappelijk werk). Wil de gemeente de regierol op zich kunnen nemen, dan moet zij wel kunnen beschikken over voldoende bevoegdheden en middelen (*sturing*).

Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied

Bij de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied is sprake van het ontbreken van effectieve sturing vanuit het Rijk, onvoldoende doorzettingsmacht bij een overigens goede regionale samenwerking en vertraging door verkokering. Daar komen nog bij de schijn van belangenverstremming en een keuze voor de bouw van kantoren boven logistieke bedrijven. Schiphol vertegenwoordigt een groot economisch belang voor Nederland en gezien de ligging levert de verdere ontwikkeling van Schiphol steeds meer complicaties op ruimtelijk-economisch, infrastructureel en milieugebied op. Dat vraagt om een krachtig bestuurlijk optreden.

Als mogelijke oplossing ziet de Commissie een krachtig samenwerkingsverband tussen overheden van verschillende bestuurslagen via een Lex Specialis in combinatie met een uitvoeringsconvenant (*sturing*). Dit samenwerkingsverband moet verantwoordelijk zijn voor de lange termijnontwikkeling van het Schipholgebied, de verbinding van nationale planvorming en regionale uitvoering en het monitoren van de effecten van het beleid. Daarnaast moet het de bevoegdheid hebben om betrokken organisaties aan te spreken als zij hun afspraken niet (tijdig) nakomen (*organisatie*).

Besluit Risico's Zware Ongevallen

Bij het toepassen van het BRZO spelen zowel de risicobeheersing als de gevolgen van de risico's voor de omgeving een rol. Beide doelstellingen conflicteren in veel gevallen met elkaar. Daarnaast zijn meerdere inspecties betrokken bij het toezicht. Er is wel een coördinerend gezag voor het toezicht, maar dit heeft geen doorzettingsmacht. De gemeenten en een aantal provincies zijn verantwoordelijk voor de verlening van een vergunning maar beschikken over het algemeen niet over voldoende kennis en expertise. Landelijk is specialistische kennis en expertise beschikbaar, maar gemeenten zijn niet verplicht om daar gebruik van te maken.

Gevolg is dat bedrijven met tegenstrijdige eisen te maken krijgen en termijnen vaak worden overschreden zonder dat dit gevolgen heeft voor de betrokken overheidsorganisaties.

De Commissie is van mening dat de doelstellingen rond risicobeheersing en de gevolgen van de risico's voor de omgeving uit elkaar moeten worden getrokken. Daarnaast kan ook een groter deel van de verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid verlegd worden naar de betrokken bedrijven (*inhoud*).

Als geconstateerd wordt dat het om een beperkt aantal bedrijven (ongeveer 325) en om hoog gespecialiseerde kennis gaat, is het volgens de Commissie beter dat het rijk een landelijk expertisecentrum inricht (*organisatie*) en gemeenten en provincies wettelijk verplicht worden daarvan gebruik te maken (*sturing*). Ook de handhaving kan worden vereenvoudigd door verantwoordelijkheden en bevoegdheden te bundelen bij een van de huidige inspecties of door de inspecties samen te voegen (*organisatie*).

Illegale arbeid

Bij de bestrijding van illegale arbeid constateert de Commissie dat er sprake is van een niet goed werkende keten door tekortschietende beleidsmatige aansturing van de handhaving, de betrokkenheid van teveel organisaties, (nog) niet goed functionerende informatie-uitwisseling en te beperkte bevoegdheden. Dat is vooral een gevolg van het tegelijkertijd nastreven van meerdere doelen op het vlak van het verblijfsrecht, tewerkstelling, sociale zekerheid en belastingen. Al jaren worden inspanningen verricht om de overtredingen op deze terreinen gecoördineerd aan te pakken. Dat lukt om allerlei redenen nog slechts in beperkte mate.

De Commissie is van mening dat een andere inhoudelijk insteek wellicht een beter resultaat zal opleveren. Als het primaire doel is om illegale tewerkstelling tegen te gaan is het beter om je te richten op de werkgever die buitenlanders de gelegenheid biedt om illegaal te werken (*inhoud*). De Arbeidsinspectie beschikt sinds 1 januari 2005 over het instrument van de bestuurlijke boete en kan in principe op eigen titel optreden tegen de werkgever. Door verhoogde inzet van de Arbeidsinspectie kan de pakkans van de werkgever aanzienlijk worden vergroot (*sturing*). Als dit gecombineerd wordt met een verdere verhoging van de boete bij overtreding zullen werkgevers minder geneigd zijn buitenlanders zonder vergunning werk te bieden. Gevolg is dat de overtredingen op de andere terreinen ook zullen afnemen. De Commissie is van mening dat een dergelijke aanpak alleen maatschappelijk aanvaardbaar zal zijn als deze wordt gecombineerd met ruimere mogelijkheden voor werkgevers in de betrokken sectoren om tewerkstellingsvergunningen te verkrijgen.

5. Durf verder te gaan

De Commissie is gaandeweg haar analyse van de bestuurlijke drukte in de cases gekomen tot bredere observaties over het politiek-bestuurlijk functioneren van de overheid en zijn relatie met de samenleving. De samenleving vraagt om een effectieve en efficiënte overheid die burgers, bedrijven en organisaties in staat stelt om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en die in staat is maatschappelijke problemen voortvarend aan te pakken. Van de overheid wordt steeds meer gevraagd zich te verantwoorden over zijn activiteiten en zijn organisatie.

Als het kabinet consequent de in dit advies geschetste lijn doortrekt, ontkomt het er in de ogen van de Commissie niet aan de IOS-toets ook toe te passen op politiek Den Haag, het lokaal bestuur, departementen, et cetera. Geef als kabinet daarom duidelijkheid aan de burger wat de aanpak van bestuurlijke drukte betekent voor de omvang en werkwijze van parlement, van gemeenteraden, van deelraden, van provinciale staten, en van regionale bestuursraden.

Wil het kabinet op serieuze en consequente wijze de bestuurlijke drukte in Nederland aanpakken - en dit ook laten zien aan de burger - dan kan het er in de ogen van de Commissie niet omheen een standpunt in te nemen over de onderstaande stellingen. Dat levert naar de stellige overtuiging van de Commissie een verdergaande agenda op van het terugdringen van bestuurlijke drukte voor een effectieve, efficiënte, eenvoudige en eenduidige overheid.

De Commissie beveelt het kabinet aan een standpunt in te nemen over de volgende zeven stellingen:

1. *Het kabinet moet ingrijpen als politieke organen niet goed werken of niet voldoen aan de verwachtingen*

Neem bijvoorbeeld de waterschappen. De verkiezingen voor de besturen van de waterschappen kennen een zeer lage opkomst. Burgers zien de waterschappen blijkbaar niet als politieke bestuursorganen, maar als competente, technisch georiënteerde uitvoerende diensten. De Commissie wil dit als uitgangspunt nemen en de waterschappen als functionele organisaties positioneren of op laten gaan in de provincies.

Neem het aantal gemeenten. Als blijkt dat gemeenten vanwege de omvang niet voldoende bestuurskracht kunnen ontwikkelen, is dat een argument om stevig in te grijpen via gemeentelijke herindeling of via het verplicht voorschrijven van regionale samenwerking voor taken die beter op dat niveau kunnen worden uitgevoerd.

De Commissie vindt de handschoen die het Rotterdamse College van B&W heeft opgepakt over aantal, omvang en taken van de deelraden verfrissend.¹⁴

2. *De omvang van vertegenwoordigende organen moet kleiner*

Het aantal bestuursorganen en bestuurders is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Zo zijn er door de dualisering meer dan 1500 gemeentebestuurders bijgekomen, omdat de gemeenteraden niet zijn verkleind, terwijl wethouders daar geen deel meer van uitmaken. Ook de invoering van deelraden in Rotterdam en Amsterdam heeft geen gevolgen gehad voor de omvang van de gemeenteraad in beide steden. Dan zijn er veel samenwerkingsverbanden bijgekomen. Ook

¹⁴ Zie de notitie 'Rotterdam georganiseerd bestuur...en zo gaan we dat doen!' van het Rotterdamse college van B en W, 18 mei 2005.

hebben gemeenten veel taken overgeheveld naar functionele organisaties zoals onderwijsbesturen en welzijnsstichtingen.

Als je daarnaast kiest voor een meer terughoudende rol van de overheid bij de aanpak van maatschappelijke problemen, zoals in de eerdere hoofdstukken verwoord, moet je ook consequent zijn en via de IOS-toets nagaan wat dat betekent voor de omvang van de politieke organen. Deze kunnen ook minder groot zijn (zoals eerder al is geconstateerd over de omvang van de Provinciale Staten). Besturen door middel van heldere kaders en soberheid en selectiviteit in toezicht, kan niet anders dan consequentie hebben dat je ook met kleinere raden en besturen toekan. Zeker als je nagaat dat er in de laatste decennia alleen maar bijgekomen is. Dit heeft tot veel bestuurlijke drukte geleid!

Illustratie Amsterdam

Voor de instelling van de stadsdelen werd Amsterdam bestuurd door de gemeenteraad met 45 leden en het College van B&W met één burgemeester en zeven of acht wethouders die lid waren van de gemeenteraad. In totaal 46 bestuurders voor de stad. Op dit moment kent de stad twee bestuurslagen: de gemeente en de stadsdelen. De gemeenteraad heeft nog steeds 45 leden. Het College van B&W bestaat uit de burgemeester en 6 wethouders die geen deel meer uitmaken van de gemeenteraad vanwege de dualisering. De 14 stadsdelen hebben in totaal 312 raadsleden en 53 leden van het Dagelijks Bestuur. In totaal heeft Amsterdam nu 417 bestuurders, meer dan het negenvoudige van het aantal van voor de invoering van de stadsdelen! De stadsdelen dragen onmiskenbaar bij aan een betere dienstverlening aan de burger. Het is de vraag of dat niet kan met een kleinere gemeenteraad, minder wethouders en minder stadsdelen. Toepassing van de IOS-toets ligt ook hier in de rede om te komen tot een effectief en efficiënt bestuur. Diezelfde burger Amsterdamse burger wordt verder nog bestuurd door het Regionaal Orgaan Amsterdam met 56 raadsleden, waarvan 7 dagelijkse bestuurders, een provinciaal college met provinciale staten, het nationale Kabinet met een Eerste en Tweede Kamer, een Europese commissie met een Europees parlement

3. Verleng de zittingsduur van gekozen organen van 4 jaar naar 5 of 6 jaar

De laatste jaren is steeds meer nadruk gekomen op de realisatie van beleid. Dat is ook hard nodig geweest: burgers vragen om resultaten, om oplossingen van maatschappelijke problemen! De instelling van ZBO's, de invoering van de VBTB, betreft allemaal instrumenten die dat ondersteunen.

Een College en een Raad hebben echter maar 4 jaar om beleidsvoornemens om te zetten in een werkbare en tot ontwikkeling gekomen uitvoering. De praktijk leert dat dit lastig is, zeker omdat maatschappelijke organisaties ook hun aandeel in de uitvoering moeten leveren. Daar wordt ook over geklaagd in de uitvoering: "Geef ons nu eens de tijd om met elkaar de uitvoering goed te organiseren, ervaringen op te doen en resultaat te boeken". Men vraagt een betrouwbare overheid, ook in de uitvoering.

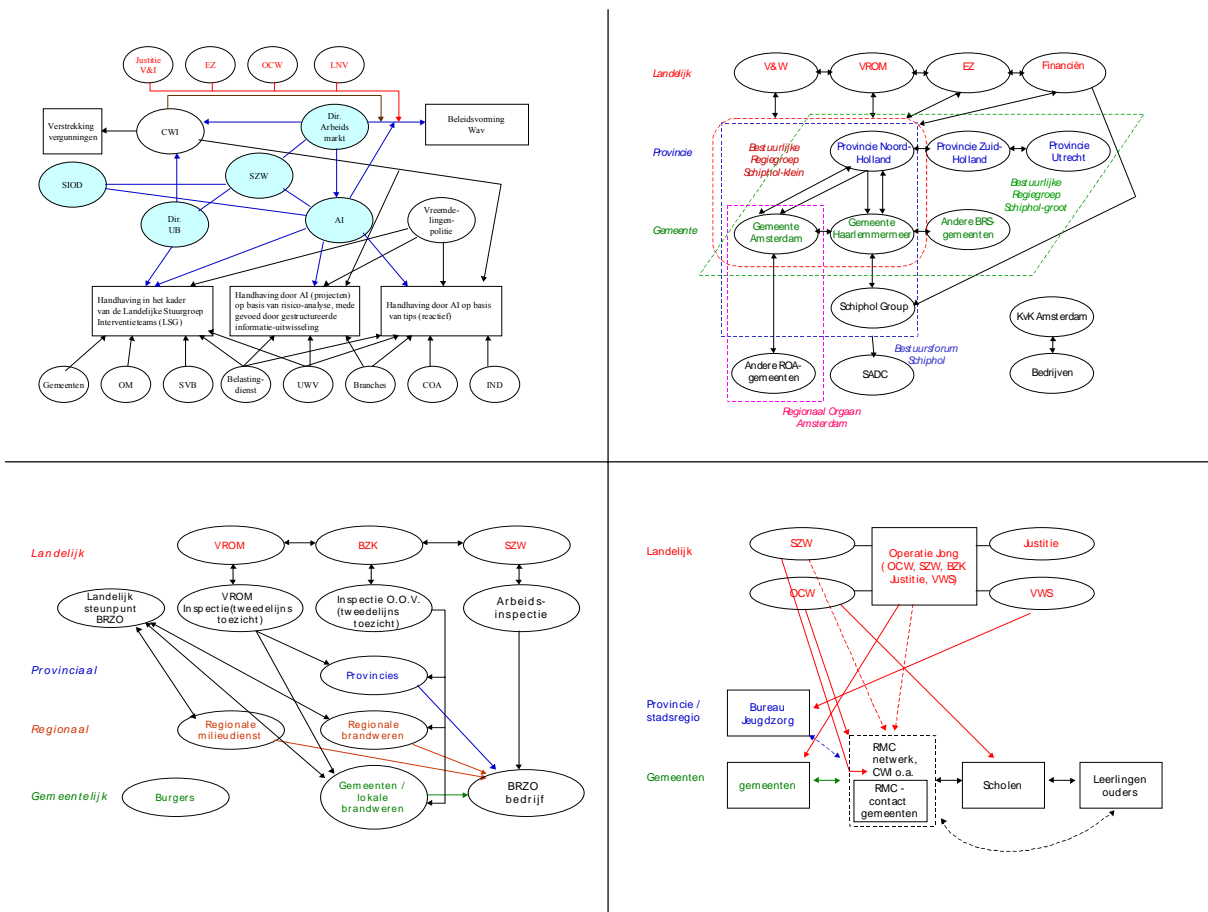
Bij een zittingsduur van vier jaar is het lastig de uitvoering goed op de rails te zetten en daar verantwoording over af te leggen aan de kiezer. Het gevaar dreigt van korte termijnpolitiek zonder lange termijnvisie, om binnen vier jaar koste wat het kost iets van resultaat te boeken. De Commissie is daarom voorstander van verlenging van de zittingsduur van gekozen organen van 4 jaar naar 5 of 6 jaar. Hoewel de burger dan minder vaak de kans krijgt om zich via de verkiezingen uit te spreken over het gevoerde beleid, weegt de winst van een grotere effectiviteit daar volgens de Commissie tegen op. Bovendien zijn er steeds meer instrumenten (inspraak, referendum, meningspeilingen) om de burger in de tussenliggende periode bij het beleid te betrekken.

Een wijziging van de zittingstermijn vergt een wijziging van artikel 129, lid 4 van de Grondwet. Dat kan dus niet snel worden ingevoerd. De Commissie beveelt daarom aan de mogelijkheden en de aanpak voor verlenging van een zittingstermijn van 4 jaar naar 5 of 6 jaar nu al te gaan verkennen.

4. *Meer verantwoordelijkheden bij burgers en bedrijven leggen in de aanpak van maatschappelijke problemen moet leiden tot vernieuwing en verkleining van de rijksdienst*
De Commissie schets dat bij de aanpak van maatschappelijke problemen bevoegdheden weer meer moeten worden teruggelegd bij burgers en bedrijven en dat men sober en selectief moet zijn met toezicht. Dan kan het niet anders dan dat dit ook consequenties heeft voor de rijksdienst. Als in sommige sectoren wordt gekozen voor marktwerking, zoals nu actueel is in de gezondheidszorg, dan kan het niet anders zijn dat dit consequenties heeft voor departementen. Die kunnen kleiner!
Verder geldt kort maar krachtig: de huidige maatschappelijke vraagstukken worden ter hand genomen door een sectorale departementale indeling van enkele decennia terug, die gekenmerkt wordt door verkokering. Willen departementen inspelen op wat de maatschappij vraagt van de overheid, dan moet de bestuurlijke drukte tussen departementen verminderen. Dat geeft de burger ook meer duidelijkheid. Ook dat heeft consequenties voor de indeling in departementen: dat kunnen er minder zijn.
5. *De indeling in provincies en waterschappen moet worden gestoeld op de bestaande praktijk van samenhangende gebiedsbenaderingen*
Steeds meer zie je dat lagere overheden samenwerken in grote gebiedsgerichte entiteiten. De stroomgebiedsbenadering is er zo één, de Noordelijke samenwerking is er zo één, de Noordvleugel is er zo één. Dat genereert veel afstemmingsoverleg, zelfstandige projectbureaus en ook veel bestuurlijke drukte. De Commissie is van mening dat de bestuurlijke hoofdindeling moet worden aangepast om allerlei bestuurlijke hulpstructuren te vermijden. Ook is, gezien de grote verschillen tussen de gebieden, differentiatie in methoden en middelen noodzakelijk. Volgens de Commissie moet dit punt worden betrokken bij de lopende discussie over het middenbestuur in Nederland, waarbij de minister van BZK heeft toegezegd een verkenning uit te voeren naar de bestuurlijke inrichting, in het bijzonder toegespitst op de provincies.
6. *Inspectiediensten moeten worden gebundeld om meer effectiviteit op te leveren*
De Commissie ziet nu dat verschillende inspectiediensten met verschillende bevoegdheden, competenties en werkwijzen, dezelfde burgers en bedrijven inspecteren. Jaarplannen en budgetten passen voor geen meter bij elkaar, waardoor veel overlegtijd nodig is met povere effectiviteit. Dit vraagt om het op elkaar afstemmen van regelgeving en handhaving of om bundeling van inspectiediensten.

En in het verlengde:
Rijksinspecties moeten worden ingezet op andere bestuurslagen, zodat niet onderzoek op onderzoek wordt gestapeld
Iedere bestuurslaag hanteert eigen controles en onderzoeken. Van elkaars bevindingen gebruik maken gebeurt zelden. Het is te regelen dat één adequaat (gezamenlijk verricht) onderzoek door iedereen kan worden gebruikt (inclusief aanpassing van toezichtstructuur en beleidsafstemming).
7. *De rijksoverheid moet zelf veel meer werken met 'shared services'*
De Commissie constateerde dit al inzake vraagstukken als de BRZO: dat vergt gespecialiseerde technische kennis die niet zomaar op elke bestuurslaag makkelijk kan worden georganiseerd. De Commissie beveelt in die gevallen aan deze kennis landelijk te organiseren. Hetzelfde zou kunnen gelden voor de implementatie van Europese regelgeving. Er moet veel beter worden geanticipeerd op Europese regelgeving. Het Rijk moet met de decentrale overheden afspreken welke deskundigheid het beste op landelijk niveau kan worden georganiseerd en dat ook faciliteren in plaats van decentrale overheden daar mee te laten worstelen. De vrijblijvendheid waarmee gebruik wordt gemaakt van deze kennis moet verdwijnen.

BIJLAGE: 4 CASUSBESCHRIJVINGEN



INHOUD BIJLAGE

1. Voortijdig schoolverlaten	5
2. Bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied	25
3. Besluit Risico's Zware Ongevallen	47
4. Bestuurlijke coördinatie rond illegale arbeid	65

De opbouw van iedere casusbeschrijving is als volgt:

- Paragraaf 1. Gestart wordt met een algemene omschrijving van het vraagstuk.
- Paragraaf 2. Ingegaan wordt op het vraagstuk en recent beleid wordt weergegeven.
- Paragraaf 3. De bestuurlijke constellatie wordt in beeld gebracht met behulp van een figuur.
- Paragraaf 4. De bestuurlijke knelpunten worden gepresenteerd, zoals deze in de documentenanalyse, de interviewronde en rondetafelsessie(s) naar voren zijn gekomen.
- Paragraaf 5. Afgesloten wordt met een paragraaf over oplossingsrichtingen en aanbevelingen.

1 Voortijdig schoolverlaten

Inleiding

De vraagstelling die de aanpak voortijdig schoolverlaten heeft meegekregen luidt: "DE VRAAG IS WAAROM HET NA 10 JAAR BELEID EN INSPANNING NOG STEEDS NIET GOED LUKT OM DE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMATIEK VAN HET VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN AAN TE PAKKEN. LIGT DE OORZAAK IN DE VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING TUSSEN SCHOLEN, GEMEENTE, CWI EN ANDERE BETROKKEN ORGANISATIES? IS ER WEL SPRAKE VAN CASEMANAGEMENT?"

Om antwoorden en oplossingsrichtingen te vinden bij deze vragen is enerzijds het landelijk beleid onderzocht. Anderzijds is nagegaan hoe de vraagstukken samenkomen op lokaal niveau. Voortijdig schoolverlaten manifesteert zich immers in buurten en wijken en moet ook door lokale partijen worden aangepakt, daartoe gefaciliteerd door wet- en regelgeving van de rijksoverheid.

Er is voor gekozen de lokale situatie in Rotterdam nader te beschouwen.

Achtergrond daarvoor is de volgende:

- in de G4 is de problematiek van voortijdig schoolverlaten omvangrijk en zijn er veel partijen betrokken;
- in Rotterdam heeft het college van B&W een expliciete doelstelling geformuleerd voor vermindering van voortijdig schoolverlaten en hier een aanvalsplan voor geformuleerd;
- de Rotterdamse aanpak met een 'jongerenloket' en de politiek/bestuurlijke opvattingen over de eigen verantwoordelijkheid van burgers interesseren de commissie zeer.

Omschrijving van het vraagstuk

Iedere jongere tot 23 die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat of langer dan een maand zonder reden van school wegblijft is een voortijdige schoolverlater. Een startkwalificatie wordt behaald met het succesvol afronden van HAVO, VWO of een diploma op niveau 2 in het MBO.

Oorzaken van voortijdig schoolverlaten zijn uiteenlopend. Uit onderzoek¹⁵ komen de volgende oorzaken naar voren:

- verkeerde studie- en beroepskeuze als gevolg van het ontbreken van een duidelijk beroepsbeeld;
- problemen in de psychosociale, de sociaal maatschappelijke en/of de sociaal-emotionele sfeer;

¹⁵ 'Voor wie is de school' Inspectie van het Onderwijs, 2001; Voorkomen beter dan herstellen, M. Van Lieshout, 2003

- factoren op school die verzuim bevorderen: een niet aansluitend rooster, weinig afwisseling in de lessen, geen snelle reactie op spijbelen, weinig binding tussen docenten en leerlingen;
- leer- en taalachterstanden.

Vaak is er sprake van een opstapeling van verschillende factoren die leerlingen doet besluiten de school voorgoed de rug toe te keren.

Voortijdig schoolverlaters moeten worden gemeld en geregistreerd. De school is krachtens de leerplichtwet verplicht om leerplichtige jongeren die zonder reden verzuimen te melden bij de leerplichtambtenaar. Dit verzuim is strafbaar. Ouders (en kinderen vanaf 12 jaar) kunnen worden geverbaliseerd. De leerplichtambtenaar moet ervoor zorgdragen dat de jongere weer wordt teruggeleid naar school. In 1994 zijn de regionale meld- en coördinatiefuncties (RMC) ingericht. Deze RMC-functies stimuleren, organiseren en bewaken de samenwerking tussen de instellingen die betrokken zijn bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De RMC-functies zijn ondergebracht bij 39 (contact) gemeenten. Sinds 2002 hebben de RMC's een wettelijke status gekregen (de RMC-wet). Deze wet legt de taken van de RMC's vast en bepaalt dat de contactgemeenten die functie vervullen. In aanvulling op de leerplichtwet bepaalt de wet voorts dat schoolbesturen verplicht zijn ook niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar te melden. Een niet meer leerplichtige jongeren moet via het RMC worden bemiddeld naar een kansrijke opleiding of arbeidsplaats. Het RMC moet hiertoe een netwerk inrichten waarin verschillende partijen zijn vertegenwoordigd, zoals de scholen, het CWI, de jeugdzorg, welzijn, politie. Partijen nemen op vrijwillige basis deel aan dit netwerk en zijn niet af te rekenen op het resultaat.¹⁶

Het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is een target binnen het Grote Stedenbeleid 2000-2005 en is dat ook in de GSB-periode 2005-2009 waarin de eigen gemeentelijke, curatieve aanpak eveneens centraal zal staan.

Sinds 2000 wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de effecten van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Uit de meest recente rapportage blijken de volgende gegevens¹⁷:

Ten opzichte van 2002 is het aantal nieuw gemelde en geregistreerde voortijdig schoolverlaters in 2003 met bijna 10% gedaald (van 70.508 naar 63.849). Het totaal aantal voortijdige schoolverlaters bedroeg 1 augustus 2003 ruim 90.000.

Voor zover vastgelegd gaat het om 58% voortijdig schoolverlaters van Nederlandse en 42% van allochtone herkomst.

De opleidingen die de meeste voortijdig schoolverlaters opleveren zijn het VMBO (19%) en de voltijd MBO-opleidingen (14%). Van de voortijdig schoolverlaters is 80% niet meer leerplichtig¹⁸.

¹⁶ zie o.a. 'Werk in uitvoering: de evaluatie van de RMC-wet in 2003', Sardes

¹⁷ Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2003, brief OCW aan TK, november 2004

¹⁸ RMC-Analyse 2003, SCO-Kohnstamm Instituut en Sardes

Recent beleid

In 1999 is een interdepartementaal *Plan van Aanpak voortijdig schoolverlaten* vastgesteld. Als prioriteiten worden hierin genoemd: preventie en versterking van het handhaven van de leerplicht in de doorgaande leerwegen van het (voorbereidend) beroepsonderwijs, versterking van de regionale meld- en coördinatiefunctie, invoering van een meldingsplicht en specifieke aandacht voor risicjongeren in de grote steden.

Deze laatste prioriteit wordt ingegeven door het feit dat de mix van het aantal allochtonen, het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal laag opgeleiden in een gemeente een goede voorspellende waarde heeft voor het aantal risicjongeren en het aantal voortijdig schoolverlaters.¹⁹

Doel van dit plan van aanpak is om het aantal voortijdig schoolverlaters substantieel terug te brengen: met 30% in 2006 tot 50% in 2010.

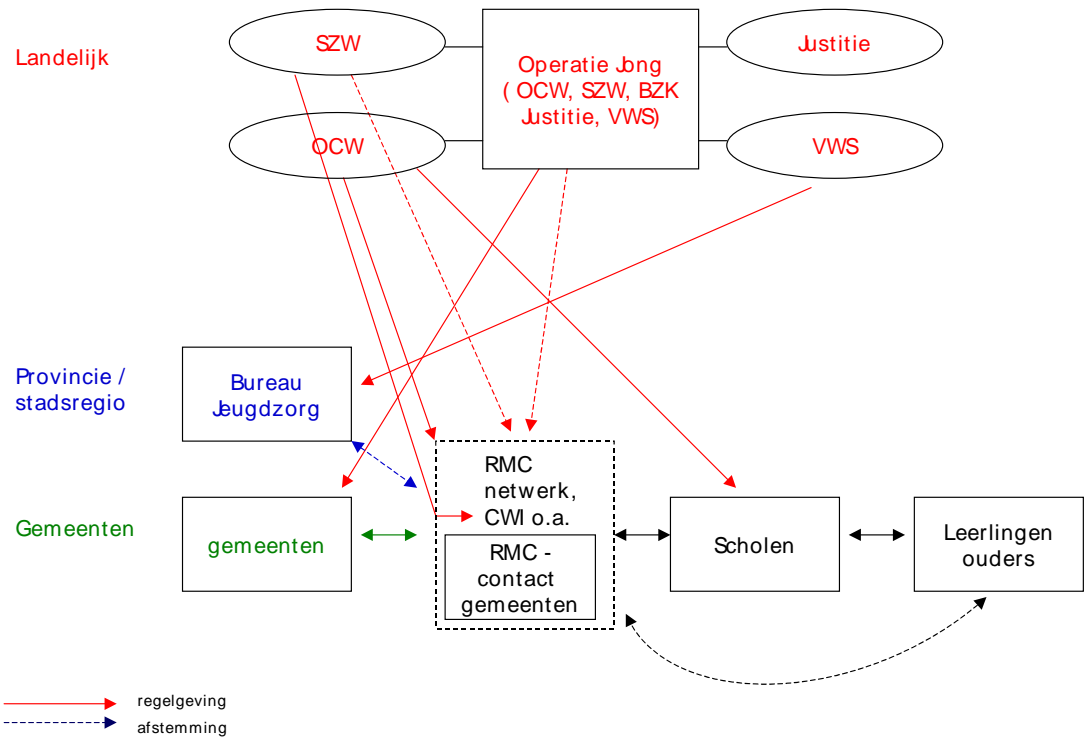
Deze doelstelling sluit aan bij de verklaring van Lissabon (2000) waarin per 2010 gestreefd wordt naar een vermindering van het aantal ingezetenen tussen 18 en 24 jaar zonder startkwalificatie met 50%.

Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten is sinds 2002 onderdeel geworden van de activiteiten in het kader van de operatie JONG (Jeugdbeleid Overheden Nu Gezamenlijk)/ de Jeugdagenda van het kabinet en de met ingang van 2004 ingestelde Taskforce Jeugdwerkloosheid.

De aanpak van voortijdig schoolverlaten kent twee lijnen: de preventie in het onderwijs en het curatief beleid dat wordt gecoördineerd door de RMC-functies. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wil deze lijnen met elkaar verbinden en heeft daartoe in het kader van "Koers BVE: het regionale netwerk aan zet" bve-instellingen gevraagd om samen met hun regionale netwerk ambities te formuleren en prestaties op die ambities zichtbaar te maken.

¹⁹ O.a. ITS onderzoek. Deze indicatoren worden ook gebruikt voor de toedeling van de middelen voor voortijdig schoolverlaten aan de grote gemeenten (G4 en G21)

De landelijke structuur van het besturingsnetwerk bij de aanpak voortijdig schoolverlaten



De Rotterdamse situatie

Rijnmond kent sinds 1996 een regionale RMC-functie en was een van de eerste regio's met een protocol met meld- en begeleidingsafspraken met ROC's. Het Rotterdamse beleid op de preventie ('de aanval van) voortijdig schoolverlaten is in de gemeente in 2000 van start gegaan vanuit het Grotestedenbeleid met een aantal activiteiten zoals mentoraten, begeleiding, verzuimprocedures en schoolmaatschappelijk werk.

In 2002 hebben de gemeente Rotterdam, de ROC's en de VMBO-scholen in Rotterdam met de minister van OCW een convenant gesloten om tot een integrale aanpak van het voortijdig schoolverlaten te komen.²⁰ In dit kader worden onder andere jongeren die niet meer op school verschijnen thuis opgezocht.

Sinds 1 juli 2004 heeft de gemeente een jongerenloket ingericht. Dit loket is bedoeld voor alle jongeren van 16-23 jaar die voortijdig de school hebben verlaten en/of werk zoeken. Het is een gezamenlijke frontoffice van het CWI, de RMC-functie en de jongerendistrict van dienst SoZaWe (bijstand, voortrajecten en zorg). Er wordt gewerkt volgens de 'jongerenladder', waarin scholing boven werk boven een uitkering wordt geplaatst.

In Rotterdam verlaten jaarlijks ongeveer 4500 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. De meeste voortijdig schoolverlaters zijn afkomstig van de ROC's. Van de totale groep jongeren van 17-23 jaar heeft ongeveer een kwart geen startkwalificatie. Allochtone jongeren vallen anderhalf keer zo vaak uit als autochtone jongeren. Rotterdam wil het aantal voortijdige schoolverlaters in de leeftijd van 17/23 jaar terugbrengen met 30% in 2006 en 4000 jongeren begeleiden naar een startkwalificatie via school, werk of een combinatie van beiden. Het Rotterdamse college heeft deze doelstellingen in haar programma opgenomen en een aanvalsplan ontwikkeld.

Rotterdam wil een klimaat scheppen waarin het niet meer normaal is voor jongeren en hun ouders de school voortijdig te verlaten en de gemeente wil ook de onderwijsinstellingen nadrukkelijker aanspreken op hun verantwoordelijkheid hierin. De gemeente Rotterdam heeft in het kader van het actieprogramma *Rotterdam zet door*²¹ het Rijk verzocht de leerplicht te verlengen tot 23 jaar. Dit is afgewezen. In plaats daarvan heeft het Rijk aan de gemeente gevraagd, via een pilot, het beschikbare instrumentarium optimaal te benutten en aanvullend beleid en instrumenten in de curatieve sfeer- binnen de bestaande wettelijke kaders- te ontwikkelen en vast te leggen voor leerplichtambtenaren en trajectbegeleiders van de (RMC).

In het kader van deze pilot ²² wordt onder andere ingezet op de volgende acties:

- uitbreiding van inburgering
- invoeren van een eenduidig verzuimbeleid in het beroepsonderwijs

²⁰ Beroepsonderwijs ontketend, de Rotterdamse integrale aanpak voor risicogroepen voor het behalen van een startkwalificatie, juni 2002

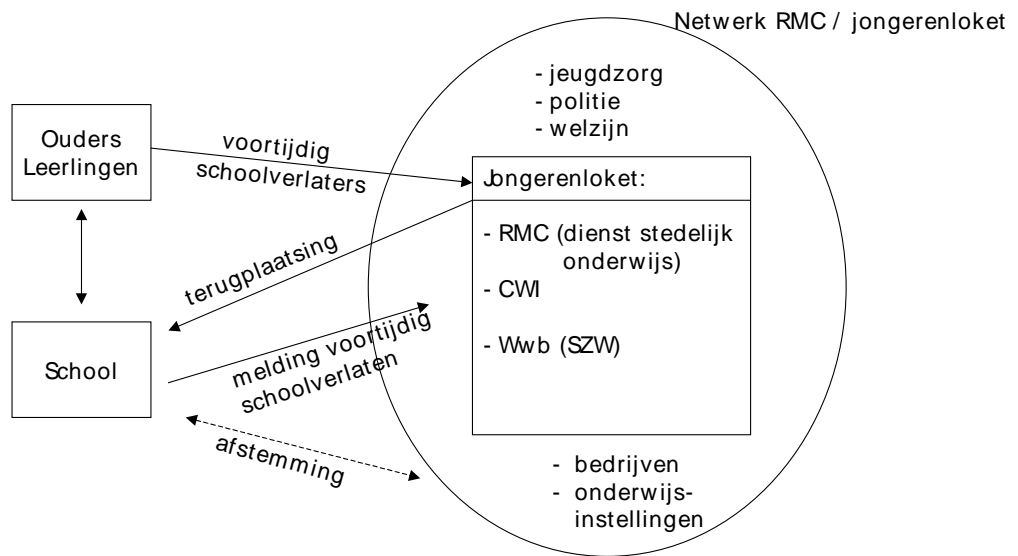
²¹ Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans. Rotterdam, december 2003

²² Eindrapport Pilot leer(werk)plicht voor jongeren onder de 23 jaar zonder startkwalificatie, Radar, 2005

- meer dwang op jongeren om, op straffe van sancties, een traject via het jongerenloket te volgen
- convenanten met het regionale bedrijfsleven.

De Rotterdamse structuur van het besturingsnetwerk bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten

Besturingsnetwerk Rotterdam



Bevindingen van de Commissie

Al onze gesprekspartners hebben grote betrokkenheid bij het vraagstuk. Dat betekent dat ook veel inhoudelijke aspecten van voortijdig schoolverlaten zijn gewisseld.

Alvorens in te gaan op de bestuurlijke- en coördinatievragen geven we daarom eerst een impressie van een paar inhoudelijke noties uit de rondetafelgesprekken en interviews. Zij vallen weliswaar buiten de scope van bestuurlijke drukte, maar zijn ons inziens onmisbare elementen van de daadwerkelijke aanpak van het vraagstuk.

- De meest effectieve aanpak van het vraagstuk: een uitdagende school met afwisselende lessen

Uit het rondetafelgesprek met de VMBO-leerlingen kwam unaniem naar voren dat het klimaat op school, de aanpak in de lessen en de mogelijkheden voor activiteiten op school na schooltijd van wezenlijk belang zijn voor (het behoud van) de motivatie van leerlingen. Meer afwisseling tussen theorie en praktijk scoorde het hoogst. Daaronder verstaan we: meer aandacht voor de praktijk, voor de gang van zaken in bedrijven, voor praktijk binnen de lessen (bijvoorbeeld ook naar buiten of op excursie bij de biologielessen). De leerlingen bestempelden de lessen nu als 'vaak saai' en gaven aan dat dit een belangrijke reden voor spijbelen is. De volgende wensen waren: meer mogelijkheden voor bijlessen en het maken van huiswerk op school en meer activiteiten na schooltijd en in de pauzes: 'je leert op school meer dan thuis'²³.

Cruciaal voor de leerlingen is de verbinding en binding tussen de school, de docent en de henzelf. *Aandacht* (van docenten en de school voor leerlingen) was een sleutelbegrip in het rondetafelgesprek. De overheid heeft geen directe taak in het tot stand brengen van de binding tussen leerlingen en de docenten/ de school, maar wel een belangrijke faciliterende rol. Op grond van haar bevindingen beveelt de commissie dan ook ten eerste aan om binnen lerarenopleidingen en in het nascholingsaanbod voor docenten afwisselende en stimulerende didactiek, integratie van theorie en praktijk en het omgaan met verschillende (groepen) leerlingen een prominente rol te geven.

- Je komt nu de school gemakkelijker uit dan er weer in: dat moet andersom
- Uit de gesprekken is het de commissie gebleken dat het voor leerlingen die de school eenmaal vroegtijdig verlaten hebben, niet eenvoudig is om snel weer terug te keren. Volgens schattingen van het Jongerenloket in Rotterdam zou zo'n 75% van de voortijdig schoolverlaters dat het liefste willen. Concrete belemmeringen in huidige wet- en regelgeving hierbij worden in onderstaande bestuurlijke knelpunten nader beschouwd. In algemene zin is een meer flexibele afstemming tussen onderwijs en de arbeidsmarkt (of de werkloosheid) naar het oordeel van de commissie een wezenlijk

²³ dit is in lijn met uitkomsten uit genoemde rapporten: van wie is de school, voorkomen beter dan herstellen en ook met de uitkomsten van onze overige interviews

onderdeel van de oplossingsrichting van het vraagstuk. Het gaat dan in elk geval om meer instroommomenten in opleidingen per jaar en meer duale trajecten. Ook hierin kan de overheid een wezenlijke stimulans geven.²⁴

Bestuurlijke knelpunten

In de gesprekken heeft de commissie de knelpunten die zich voordoen bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten en mogelijke oplossingsrichtingen gecategoriseerd op basis van de schoolloopbanen van jongeren. Dat leidt ertoe dat onderstaande opsomming begint bij de leerlingen en scholen en uitzoomt naar het landelijke beleid.

1. De verhouding tussen de preventieve en curatieve aanpak van voortijdig schoolverlaten

Het bevoegd gezag van een school is autonoom in het vormgeven van preventief beleid: het voorkomen van vroegtijdige uitval. Sinds 1999 is de preventie van voortijdig schoolverlaten een onderwerp dat de Inspectie van het onderwijs systematisch met scholen voor voortgezet onderwijs en met BVE-instellingen bespreekt en hun inspanningen terzake beoordeelt.²⁵

Het voortijdig schoolverlaten kwam in de jaren negentig op de politieke agenda.²⁶ Aanknopingspunten voor nader beleid en wetgeving werden hierbij (complementair aan de preventieve kant waarbij schoolbesturen autonoom zijn) gezocht aan de curatieve kant, te beginnen bij melding en registratie van verzuim en voortijdige uitval, met als 'sluitstuk' de RMC-wet die met ingang van 2002 van kracht is. De curatieve kant kent nu een stevige wettelijke basis. Inclusief de (politieke) aandacht die hiermee gepaard gaat, zoals voortgangsrapportages en een evaluatie van de wet. Dat betekent ook dat vervolgens veel aandacht wordt besteed aan de verbeteringen die aan te brengen zijn in het curatieve deel, zoals verbetering van registratie, beter toerusten van de RMC-functies. Hierdoor lijkt de preventieve aanpak steeds meer uit zicht.

Scholen ervaren dit doordat zij een tendens zien waarin enerzijds een 'harde' en structurele meldings- en registratieplicht van hen verlangd wordt, maar waarin zij anderzijds het preventieve beleid met verschillende (tijdelijke) projectsubsidies moeten vormgeven.

Het preventieve beleid is zeker efficiënt: aanpakken van het vraagstuk op school en zo voortijdige uitval voorkomen, blijkt ca. 4 tot 6 keer goedkoper dan curatief beleid.²⁷

²⁴ Deze route wordt ook onderschreven in Koers BVE en is meermalen geadviseerd door o.a. de SER, nadere (ook financiële) instrumentatie is nog niet verder ontwikkeld.

²⁵ Sinds 1999 beoordeelt de inspectie het onderwijs aan de hand van kwaliteitsstandaarden, waarbij bestrijding van voortijdig schoolverlaten één van de standaarden is. In 1997 rapporteert de inspectie voor het eerst op basis van eigen gegevens over het voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en de bve sector op basis van een aspectonderzoek.

²⁶ Een goed voorbereide start, nota OCW, 1993

²⁷ Raming uit *Werk in uitvoering, evaluatie van de RMC-wet in 2003*, Sardes

2. Aanspreken van ouders en leerlingen

Bij verzuim en voortijdig schoolverlaten is het van belang jongeren en hun ouders aan te spreken en hen direct ook mede te betrekken in 'oplossingen'.²⁸ Er is geen gewoonte bij scholen in contracten vast te leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de school enerzijds en die van leerlingen/ouders anderzijds. Bij leerplichtige leerlingen is er tenslotte een stok achter de deur via de leerplichtwet. Circa 80% van de voortijdig schoolverlaters is echter niet meer leerplichtig.

Krachtens de RMC-wet moeten zij wel worden gemeld en zoveel mogelijk teruggeleid naar school, een wettelijk sanctiemiddel hiervoor ontbreekt.

3. Overdracht tussen scholen

Er is meer aandacht voor overdracht van leerlingen tussen het basisonderwijs en het VMBO en van VMBO naar het ROC. In de vormgeving van deze overdracht zijn scholen autonoom. Er bestaan goede praktijken waarbij in teamverband gewerkt wordt aan de 'warme overdracht' tussen scholen en de begeleiding van leerlingen bij deze overstap, maar dat is nog niet structureel.²⁹ Hierin is nog winst te boeken. Leerlingen die in de eerste klas van het VMBO blijven zitten lopen een groot risico het VMBO niet af te maken³⁰. Van de VMBO-leerlingen die doorstromen naar het ROC blijkt een aantal daar 'niet aan te komen' of het ROC weer snel te verlaten, met name in de niveaus 1 en 2.

4. Afstemming met de jeugdzorg

Veel jongeren die beginnen met spijbelen en de zgn. risicoleerlingen zijn 'zorgleerlingen'. In Rotterdam is het aantal zorgleerlingen nu 1/3 van de totale schoolpopulatie.³¹

De afstemming met de jeugdzorg is niet optimaal. In de jeugdzorg bestaat een leeftijdsgrens van 18 jaar, terwijl het VSV-beleid zich tot 23 jaar uitstrekt. Vanwege wachtlijsten in de jeugdzorg wordt deze leeftijdsgrens in de praktijk vaak op 17 jaar gesteld. Voorts is de indicatieprocedure niet afgestemd op indicatieprocedures in het onderwijs (voor zorgleerlingen in het VMBO). Het meer schoolnabij organiseren van zorg die met name preventief kan werken (zoals schoolmaatschappelijk werk) is niet overal georganiseerd. Scholen hebben daaraan grote behoefte. (In Rotterdam is dit vooral in het MBO nog onvoldoende beschikbaar.)

Het verschil in 'schaal' is daarnaast een probleem: de bureaus jeugdzorg functioneren op provinciaal niveau (voor de grote steden op het niveau van een stadsregio), aangestuurd door de provincie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het RMC, schoolbesturen voor de begeleiding op scholen.

5. Inrichting en bekostiging ROC's

²⁸ Zie ook: *Vertrouwen in de buurt*, WRR-rapport, Amsterdam 2005

²⁹ zie o.a. Almanak voortijdig schoolverlaten 2003, van Tilborg en van Es

³⁰ Zie *Vertrouwen in de buurt*, WRR

³¹ Ketenenadering in het onderwijs: de gezondheidstoestand van het Rotterdamse onderwijs, maart 2002- Jan van Lier

Onbedoeld kan uitval ook door wet- en regelgeving van OCW worden veroorzaakt. De ROC's worden voor de beroepsopleidingen gefinancierd door OCW. Zij ontvangen voor iedere leerling die op de teldatum van 1 oktober ingeschreven staat een rijksbijdrage. Voor de beroepsopleidingen is bovendien een geaccrediteerde beroepspraktijkvormingsplaats (BPV-plaats) een voorwaarde voor bekostiging. Leerlingen in de beroepsbegeleidende leerwegen (BBL, waarin tenminste 60% van het leren bestaat uit praktijk) dienen uiterlijk op 31 december een BPV-plaats te hebben, anders kunnen zij de opleiding niet vervolgen. Als op 31 december geen BPV plaats is gevonden, mogen deze leerlingen niet met terugwerkende kracht worden ingeschreven naar beroepsopleidende leerwegen. Deze regeling knelt met name in economisch ongunstige tijden, waarin het voor leerlingen moeilijker is een geschikte BPV-plaats te vinden.

In Rotterdam melden zich daardoor vanaf 1 januari jongeren bij het jongerenloket aan die graag terugwillen naar school, maar die geen BPV-plaats hebben gevonden en waarvoor het ROC op dat moment geen (bekostigde) opleidingsplaats heeft. Er wordt nu nagedacht over 'wachtlijstklassen' door het jongerenloket in samenspraak met de ROC's.

Voorts moeten leerlingen in het beroepsonderwijs van het ROC om voor bekostiging in aanmerking te komen meteen worden ingeschreven in een strikt omschreven beroepsopleiding, zoals die staat geregistreerd in het CREBO (centraal register beroepsopleidingen). Dat belemmert een gedegen studie- en beroepenoriëntatie voor leerlingen die nog geen keuze hebben gemaakt (een onvoldoende helder beroepsbeeld is een belangrijke reden voor foute keuzes en uitval).

Tenslotte kan de voorgeschreven landelijke accreditatie van leerbedrijven een probleem opleveren. In grote steden is relatief veel midden- en kleinbedrijf dat door allochtonen wordt gerund (reisbureaus, winkels). Deze bedrijven worden vaak niet geaccrediteerd (door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, de KBB's die deze taak per wet hebben) omdat leerlingen er niet de hele praktijkcomponent van hun opleiding zouden kunnen afronden.

Tegelijkertijd zijn er veel leerlingen van allochtone herkomst die hier wel aan de slag zouden kunnen en die voor schaarse 'erkende' leerplaatsen vaak niet als eerste in aanmerking komen.

6. Samenwerking op lokaal niveau

Partijen die moeten zorgdragen voor herplaatsing naar een kansrijke opleiding of naar de arbeidsmarkt in het netwerk van het RMC nemen op vrijwillige basis deel. De aanpak van voortijdig schoolverlaten is zelden de hoofdopdracht van partijen waarop de RMC-functie een beroep doet, zij worden als 'additionele taken' gezien (jeugdzorg, CWI, politie). Deze partijen worden niet afgerekend op het resultaat. De regionale spelers verspillen voorts naar eigen zeggen veel energie doordat ze onderling steeds "oplossingen" moeten bedenken om de verschillende landelijke voorzieningen en regelingen succesvol toe te passen per geval.

7. Aansturing vanuit het rijk

Voor gemeenten en scholen is er niet op voorhand sprake van eenheid van landelijk beleid, ondanks de bundeling van initiatieven waarbij de verschillende departementen betrokken zijn.

Het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten is door OCW ondergebracht in de Operatie JONG. OCW is verantwoordelijk voor de wetgeving ten aanzien van de betrokken onderwijssectoren, de leerplicht en RMC-functie. De sluitende aanpak voor jongeren moet worden bevorderd door de Taskforce Jeugdwerkloosheid: een tijdelijk door OCW en SZW ingestelde taskforce. De jeugdzorg valt onder VWS, het beleid eveneens ondergebracht in de Operatie Jong.

Aansturing

Er is sprake van verschillende aansturing vanuit de betrokken departementen. Vanuit OCW is er een gesegmenteerde besturingsfilosofie ten aanzien van voortijdig schoolverlaten: de preventieve lijn valt onder de autonomie van de scholen/ de schoolbesturen, de curatieve lijn wordt door het departement aangezet via de lijn van registratie: een meldingsplicht van scholen aan gemeenten. De RMC-wet regelt een meldingsplicht bij verzuim voor scholen bij de woongemeente van een leerling, een coördinerende rol voor (contact) gemeenten voor het maken van afspraken met instellingen en scholen om jongeren weer terug te leiden naar school of een (leer)-arbeidsplaats en schrijft voor dat gemeenten die samen een RMC-regio vormen voor hun regio gezamenlijk plannen en streefcijfers moeten opstellen.

De filosofie van de *Operatie JONG* is dat het kind en zijn ontwikkeling centraal worden gesteld. Daaruit kan een logische ordening van beleid en instanties volgen. In de operatie JONG zijn zes departementen betrokken: VWS, OCW, SZW, BZK, Justitie en VROM. De coördinatie voor het bereiken van de doelstellingen gebeurt voornamelijk tussen de deelnemende departementen. De projectlijn bestaat uit een projectbureau en een commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid. Het projectbureau is vooral een aanjager. Feitelijk ontbreekt het de commissaris aan instrumenten voor coördinatie. De instrumenten bestaan voornamelijk uit signalering en externe druk.

³²

De *taskforce jeugdwerkloosheid* is ingesteld door OCW en SZW en bestaat tot 2007. Deze taskforce heeft tot taak 40.000 extra jeugdbanen te (doen) realiseren en bij te dragen aan een sluitende aanpak door jongeren binnen een half jaar aan een baan te helpen of weer naar school te krijgen. De taken liggen met name op het coördinerende en aanjagende vlak.

Vanuit het ministerie van SZW is voor de gemeenten de Wet Werk en Bijstand een belangrijk instrument. Gemeenten moeten in hun verordening voor 'het werkdeel' van de Wwb aandacht schenken aan de toeleiding van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (de NUG'gers) naar werk. Veel voortijdig schoolverlaters beschikken niet over een uitkering. Niet alle gemeenten laten zich hierbij leiden door een 'jongerenladder' waarbij school boven werk boven een uitkering wordt gesteld.

³² Beter coördineren, studie door Lysias, in opdracht van ministerie van BZK, januari 2005

Dat geldt ook voor de werkwijze van het CWI.

Vanuit het ministerie van *VWS* wordt de jeugdzorg aangestuurd door middel van de wet op de jeugdzorg. Deze wet is per 1 januari 2005 van kracht en regelt de jeugdzorg voor kinderen met opgroei problemen en ouders met opvoedingsmoeilijkheden. De wet regelt een loket, waarna jongeren via een indicatiestelling bij de juiste hulpverlening uit moeten komen. De aanpak of preventie van voortijdig schoolverlaten is geen doelstelling van de bureaus jeugdzorg, de indicatiestelling bij Bureau Jeugdzorg gebeurt onafhankelijk van de indicatieprocedures in het onderwijs en ongeacht de (preventieve) zorg die reeds op school is verleend. De jeugdzorg en de bureaus jeugdzorg die het ene loket moeten vormgeven zijn nog volop in beweging en (re)organisatie. Het jeugdzorgbeleid is ook ondergebracht in de operatie JONG. Om de bureaucratiesering in de jeugdzorg aan te pakken is 'de jeugdzorgbrigade' opgericht. Daarin is nog genoeg te doen: zo is vanuit de operatie JONG onderzoek gedaan naar de financiering van de jeugdzorg waaruit blijkt dat de bureaus jeugdzorg vanuit 40 stromen worden gefinancierd.

Wie doet wat?

De landelijke bestuurlijke constellatie is complex. Het onderscheid en de beleidsafstemming tussen de operatie JONG, OCW en de Taskforce jeugdwerkloosheid is voor gemeenten en scholen niet duidelijk. Zo ondersteunt de taskforce jeugdwerkloosheid bijvoorbeeld de RMC-functies in het maken van verbeterplannen voor RMC. Hiervoor stelt OCW geld beschikbaar. Langs drie lijnen krijgen school en gemeente met de landelijke overheid te maken. Steeds gaat het daarbij om curatief beleid. Scholen moeten zelf de verbinding regelen tussen preventieve activiteiten op school (hun eigen verantwoordelijkheid) en curatieve verplichtingen (drie overheidslijnen) als de preventieve voor een leerling onvoldoende resultaat hebben.

8. Ontschotting is nog niet gerealiseerd

Het kabinet heeft gekozen voor een brede aanpak van het voortijdig schoolverlaten, door het beleid onderdeel te laten zijn van de operatie JONG en de interdepartementale Jeugdagenda. Hierdoor wordt het beleid meer gecoördineerd. Tegelijkertijd heeft de operatie JONG geen sturende instrumenten voor deze coördinatie of bevoegdheden om meer samenhang af te dwingen. De signalerende functie die de commissaris jeugd- en jongerenbeleid en de taskforce jeugdwerkloosheid hebben, vormen een begin. Scholen en hun omgeving hebben inmiddels echter ook behoefte aan daadwerkelijke ontkokering en minder regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van de afstemming met de jeugdzorg). Het Rotterdamse convenant *beroepsonderwijs ontketend* beoogde deze ontkokering, maar is volgens onze gesprekspartners niet van de grond gekomen.

De hierboven beschreven knelpunten zijn in onderstaand schema nader uitgesplitst over de 4 categorieën uit het analysekader.

Tabel 1.1: Score van bestuurlijke knelpunten op beoordelingskader

<i>Bestuurlijk knelpunt</i>	<i>Eenvoud</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>
1. Te veel curatieve, te weinig preventieve aandacht op scholen	Preventief beleid zaak van de school Regelgeving curatief beleid domineert door aansturing - instrumentarium; daarmee verdwijnt samenhang en optimalisering aanpak uit beeld	Curatieve dominantie houdt kernprobleem buiten de directe invloedssfeer van overheden Daardoor te weinig afstemming van initiatieven en faciliteiten gericht op voorkomen uitval in de scholen	Curatieve aanpak per leerling 4 tot 6 keer kostbaarder, maar geen prikkels tot bijsturing naar preventie Onvoldoende besef bij scholen dat zij in "preventieve periode" sleutel voor effectieve aanpak in handen hebben Gebrek aan structurele faciliteiten voor preventief beleid in de school	Binnen afzonderlijke subsystemen (departementen, scholen) redelijk hoog, binnen systematiek als geheel lager dan mogelijk bij integrale aanpak
2. Geen dwingende kanalen voor aanspreken ouders/leerlingen 18-23	Leerplicht tot 18 jaar maakt inzet van buiten de school bij verzuim mogelijk, boven 18 alleen meldings-plicht RMC als externe impuls	Dit leidt tot een arbitraire leeftijdsgrens in de aanpak Onder 18: school met leerplicht-ambtenaar, boven 18 school na melding bij RSM		
3. Afstemming met jeugdzorg ingewikkeld en voluntaristisch	Jeugdzorg-beleid VWS onderdeel van Operatie Jong, maar wordt vanuit 40 stromen gefinancierd Schaalverschillen:	Indicatieprocedures jeugdzorg en onderwijs niet afgestemd Leeftijdsgrens VSV-beleid 23 jaar, jeugdzorg 18 jaar	RMC-netwerken regionaal zijn vrij blijvend en vrijwillig Tegengaan voortijdige schooluitval is voor jeugdzorg	Niet op elkaar afgestemde interventies naar jongeren/leerlingen

Bijlage: vier casusbeschrijvingen

	Bureaus Jeugdzorg provincie, RMC's gemeente, begeleiding op scholen per school		een additionele taak	
4. Warme overdracht (leerlingen) tussen scholen niet standaard			Overdracht van VMBO naar MBO is te veel "papier": te veel leerlingen raken zoek, te veel vallen snel uit op een ROC	Opgebouwde kennis van en over leerlingen gaat zo verloren
5. Inrichting en bekostiging ROC's belemmert goede doorstroming	Onbedoelde bij-effecten wetgeving	Strakke afzonderlijke regelgeving belemmert school en leerling optimaal keuzeproces te organiseren	Wet- en regelgeving OCW stimuleert uitval of bemoeilijkt snelle herplaatsing van leerlingen	Administratieve inspanningen scholen gaan voor preventief beleid, de beste keuze per leerling
6. Samenhang in RMC netwerk moeilijk te organiseren		Veel partijen betrokken die vaak andere (hoofd) taken hebben en op andere wijze worden aangestuurd	RMC-netwerk is op basis van vrijwilligheid, partijen worden niet gefaciliteerd voor en afgerekend op behaalde resultaten	
7. Aansturing betrokken landelijke departementen verschillend in zwaartepunt en regelgeving	Aansturing vanuit OCW, operatie JONG en taskforce jeugdwerkloosheid werkt verschillend uit	Complexe structuur, niet duidelijk voor scholen wie wat doet	Geen sturingsinstrumenten voor coördinatie behalve externe druk en signalering	Hoge afstemmingskosten
8. Ontschotting landelijke departementen loopt via samenwerking, niet in concrete samenhang van regelgeving en aansturing	Achter samenwerking en coördinatie zitten verschillende beleidsprioriteiten	Dit bevordert transparantie systeem niet		

Oplossingsrichtingen

“Burgers en bedrijven willen weten waar zij terecht kunnen voor hun diensten (geïntegreerde dienstverlening), en zij willen minder last hebben van de overheid.” Voor het vraagstuk van voortijdig schoolverlaten is een omvangrijk beleidsarsenaal ontwikkeld, dat direct betrokkenen soms het zicht ontnemt en niet meteen prikkelt tot het nemen van eigen initiatieven.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk neerleggen (bij leerlingen, ouders, de school en zijn directe omgeving) en hen hierin faciliteren kan een andere dynamiek in het vraagstuk brengen. De commissie voelt zich hierin gesterkt door het recent verschenen rapport van de WRR: *vertrouwen in de buurt*, waarin onder andere ‘herstel van de menselijke maat’ in het onderwijs, het vormgeven van ouderbetrokkenheid en een betere overdracht tussen scholen belangrijke ingrediënten zijn om de sociale samenhang voor jongeren te versterken en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

De aanpak door de overheid concentreert zich nu naar het oordeel van de commissie vooral op het *beheersen en structureren van problemen in regelingen, systemen, wetten en voorzieningen*.³³

Een voorbeeld hiervan kwam aan de orde op de rondetafelbijeenkomst in Rotterdam.

Het betrof de vraag wie er nu verantwoordelijk is voor de werving van BPV-plaatsen. ROC's, bedrijven en Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven kunnen elkaar hierin de bal blijven toespelen en er lang over vergaderen.

Op de vraag wat de betrokken partijen aan tafel doen om binnen hun eigen organisatie plaatsen te werven bleef het stil. Ook in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen en bij vestigingsvoorwaarden kan de gemeente de bedrijven binnen de regio direct aanspreken, daar is niet eerst een wetswijziging voor nodig.

1. De verhouding preventief/curatief

Meer aandacht voor preventie betekent in de bestuurlijke constellatie dat er meer verantwoording en meer regie bij de scholen moet worden neergelegd.

Het bevoegd gezag van een school is immers ten principale autonoom in het vormgeven van preventief beleid.

Er is inmiddels veel bekend over wat op school werkt bij preventie.³⁴ In de rondetafelgesprekken werd hierbij de volgende opsomming gegeven: meer aandacht voor studie- en beroepskeuze, het verbeteren van beroepsbeelden door het betrekken van het bedrijfsleven; kleinere klassen, een kleinschalige organisatie van het onderwijs, snel reageren op problemen, een eensluidende aanpak binnen de school ten aanzien van verzuim, meer tussentijdse instroommomenten voor opleidingen, afwisseling in de lessen en aansluitende roosters, meer schoolnabije expertise over het omgaan met problemen. Organiseer meer binding met en meer aandacht voor de leerlingen. Het is van belang dat zij ‘gekend’ worden.

³³ uit: voorkomen, beter dan herstellen

³⁴ zie o.a. Voorkomen beter dan herstellen, Maurice van Lieshout, 2003; Almanak voortijdig schoolverlaten

Om het preventieve beleid verder te ontwikkelen is regie nodig van de school naar de direct betrokkenen buiten de school bij het vraagstuk. Dat geldt bijvoorbeeld voor de accreditatie van leerbedrijven en het voeren van de regie over de jeugdzorg waarop leerlingen een beroep op doen.

Hierin kan een kanteling plaatsvinden op de volgende manier:

- scholen (ROC's) krijgen de verantwoordelijkheid voor de erkenning van leerbedrijven en leggen hierover verantwoording af aan het (regionale) bedrijfsleven
- scholen krijgen trekkingsrechten/ de jeugdzorg heeft leveringsplicht en scholen leggen hierover verantwoording af naar ouders en de jeugdzorg (horizontale verantwoording).

2. Aanspreken van ouders en leerlingen

Haal de vrijblijvendheid af van de contacten met ouders: betrek hen vanaf het basisonderwijs (met een contract en direct aanspreken) bij de schoolloopbaan van hun kinderen. Dit veronderstelt dat er vanuit de scholen en de overheid tegelijkertijd geïnvesteerd wordt in vergroting van de bekendheid met het Nederlandse onderwijssysteem en de verwachtingen die scholen daarbij hebben van kinderen en hun ouders.

Aandachtspunt is hoe meer drang kan worden gelegd na de leerplichtige leeftijd.

3. Overdracht tussen scholen

De overgangen van primair naar voortgezet onderwijs en vervolgens naar het ROC kunnen verbeterd. Niet (alleen) via protocollen, maar ook door directe contacten tussen mentoren/ leerlingbegeleiders. De leerplichtwet zou in de verplichting tot inschrijving op een volgende school na examen en/of behalen diploma moeten voorzien.

4. Afstemming met de jeugdzorg

De leeftijdsgrens van 18 jaar voor jeugdzorg moet voor schoolgaande jongeren vervallen. Scholen moeten trekkingsrechten krijgen op jeugdzorg, aangevuld op schoolmaatschappelijk werk. Indicatieprocedures moeten worden afgestemd. Tenminste één vast aanspreekpunt binnen de jeugdzorg helpt om voor de scholen voor een individuele leerling helpt om de lijnen korter te maken. Ook de jongeren moeten binnen de jeugdzorg te maken krijgen met één begeleider/coach die, indien nodig, ook de functie van een gezinscoach kan vervullen.

5. Inrichting en bekostiging ROC's

Binnen het ROC / in de bekostiging moet meer ruimte komen om jongeren die een verkeerde keuze hebben gemaakt of die (nog) geen bpv-plaats hebben op te kunnen vangen. Maak de 'crebonummers' /bekostigingsnormen ruimer en verzin een oplossing voor de 'teldatumproblematiek' zonder dat de administratieve lasten van scholen vergroten.

6. Samenwerking op lokaal niveau

Beloon resultaten (succesvolle herplaatsingen in een opleidingstraject) uit de samenwerking in het RMC-netwerk. Zorg ervoor dat partijen op lokaal niveau met elkaar om de tafel kunnen zitten om een probleem op te lossen en dat ze niet de meeste energie moet steken in het omzeilen van knelpunten in (niet afgestemde) regelgeving. Creëer hiertoe meer ruimte, faciliteer vanuit het Rijk hiertoe het proces, en laat hierover verantwoording afleggen. Dit veronderstelt dat er meer eenduidig wordt gestuurd vanuit het rijk en wordt ontschot

7. & 8 Aansturing vanuit het rijk en ontschotting (pag 21)

De hierboven geschetste inhoudelijke oplossingsrichtingen kennen een gezamenlijke basis: zij veronderstellen allen dat er in bestuurlijk opzicht méér wordt gedaan dan coördinatie en signalering.

Op dit moment vindt coördinatie plaats vanuit het rijk binnen de operatie JONG en de taskforce jeugdwerkloosheid. Deze coördinatie kent geen sturende instrumenten of bevoegdheden om meer samenhang af te dwingen. Om tot effectieve aanpak van het vraagstuk te komen is een helder en geïntegreerd kader nodig. Op basis van dit kader pakt de overheid het vraagstuk aan en hieruit blijkt tevens de verantwoordelijkheid van de overheid. Een dergelijk kader zal niet tot stand komen wanneer de huidige praktijk van 'signalering' dominant blijft.

Dit vereist afgestemde of geïntegreerde regelgeving en meer eenduidige sturing van de meest betrokken departementen. Ontschotting is hierbij niet alleen op papier, maar ook in de praktijk gerealiseerd (bijvoorbeeld tussen onderwijs en jeugdzorg). Het kader laat ruimte voor initiatief en verantwoordelijkheid van de leerlingen, ouders en de onderwijsinstellingen. Het positioneert en prikkelt de gemeenten om hun krachten te bundelen bij de aanpak van het vraagstuk in de regio.

Uit dit kader vloeit voort dat de bekostiging en verantwoordelijkheid van scholen zó vorm is gegeven dat zij leerlingen daadwerkelijk binnenboord kunnen houden (zie hiervoor de punten onder de aanbevelingen 1, 5 en 6).

Voorts is in dit kader sprake van een geïntegreerde aanpak van onderwijs en jeugdzorg. Dat komt tot stand door het verlenen van trekkingsrechten vanuit het onderwijs op de jeugdzorg (zie de punten onder aanbeveling 4)

Bijlage 1: Gesprekspartners en geraadpleegde literatuur

Geïnterviewde personen

- Jongenelen, DSO /RMC/ jongerenloket Rotterdam
- P. van IJsselmuiden, ministerie OCW
- G. Veneboer, taskforce jeugdwerkloosheid
- Kathman, ROC- Albeda
- L. Christiaanse- CWI/jongerenloket Rotterdam
- J. Guerand - ministerie LNV

Deelnemers groepsgesprekken

- De heer A. H. M. Jongenelen, Jongerenloket Rotterdam, gemeente Rotterdam
- Mevrouw P. van der List, beleidsmedewerker VSV, gemeente Rotterdam
- De heer P. Rieswijk, team opsporing en onderzoek RMC, gemeente Rotterdam
- Mevrouw C. Kathmann, Albeda College
- Mevrouw L. Christiaanse, Jongeren Loket
- De heer J. G. G. Bovens, directeur Bureau Jeugdzorg
- Mevrouw C. M. van de Vliet, ROC Zadkine
- De heer M. L. Candido, directeur OSG Nieuw Zuid
- De heer B. de Boer, directeur VMBO OSC Nieuw Zuid
- De heer P. L. J. M. Schings, vaksecretaris Commissie De Grave, Ministerie BZK
- De heer O. Papa, senior adviseur B&A
- Mevrouw I. Overdiep, senior adviseur B&A
- De heer dr. A. van der Zande, DG, Ministerie LNV
- De heer W. van Leeuwen, Aedes

Geraadpleegde literatuur

- 'Voor wie is de school' Inspectie van het Onderwijs, 2001; Voorkomen beter dan herstellen, M. Van Lieshout, 2003;
- 'Werk in uitvoering: de evaluatie van de RMC-wet in 2003', Sardes;
- Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten 2003, brief OCW aan TK, november 2004;
- RMC-Analyse 2003, SCO-Kohnstamm Instituut en Sardes;
- Voortijdig schoolverlaten en de overgang naar de arbeidsmarkt en vervolgoopleidingen, G. Driesen, H. Dekkers, ITS-Nijmegen, 1997;
- Beroepsonderwijs ontketend, de Rotterdamse integrale aanpak voor risicogroepen voor het behalen van een startkwalificatie, juni 2002;
- Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans. Rotterdam, december 2003;
- Eindrapport Pilot leer(werk)plicht voor jongeren onder de 23 jaar zonder startkwalificatie, Radar, 2005;
- Koers BVE, Ministerie van OCW, 2003;

Bijlage: vier casusbeschrijvingen

- Een goed voorbereide start, nota OCW, 1993;
- Werk in uitvoering, evaluatie van de RMC-wet in 2003, Sardes;
- Almanak voortijdig schoolverlaten 2003, van Tilborg en van Es;
- Ketenbenadering in het onderwijs: de gezondheidstoestand van het Rotterdamse onderwijs, Jan van Lier, maart 2002;
- Beter coördineren, studie door Lysias in opdracht BZK, januari 2005;
- Plan van aanpak Voortijdig schoolverlaten, Ministerie OCW, 1999.

2 Casus Bedrijfsontwikkeling Schipholgebied

Inleiding

Schiphol is van vitaal belang voor de Nederlandse economie. Als mainport is het met de Rotterdamse haven het logistieke centrum voor de import en export van ons land. De verdere ontwikkeling van Schiphol is een politiek onderwerp bij uitstek. Belangrijke besluitvorming over de toekomst van Schiphol neemt daardoor veel tijd in beslag. Zijn deze beslissingen eenmaal genomen dan betekent dat niet dat deze op korte termijn ook tot uitvoering komen. Dit is het gevolg van de lange planologische procedures die moeten worden doorlopen. Zo is in de PKB Schiphol uit 1995 het voornemen opgenomen om een gebied te ontwikkelen als logistiek knooppunt ten behoeve van de bedrijven die op Schiphol willen uitbreiden. Bijna tien jaar later is dit gebied nog steeds niet in ontwikkeling genomen, laat staan dat de procedures daarvoor van start zijn gegaan. Oorzaken zijn gelegen in:

- betrokkenheid van twee gemeenten, te weten Haarlemmermeer en Amsterdam en de provincie. Lokale problematiek speelt daarbij een grote rol;
- politieke sturing binnen de gemeenten is niet sterk, waardoor de betrokken ambtenaren beschikken over een grote mate van vrijheid;
- ontbreken van sturing vanuit het rijk.

Het ontbreken van voortgang wordt op geen enkele manier door de betrokken departementen aan de orde gesteld ook niet naar aanleiding van brieven van Schiphol. Het is de vraag of een andere bestuurlijke organisatie van het gebied rond Schiphol nodig is om dit soort lange procedures te bekorten. Moet de ontwikkeling van Schiphol onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam worden gebracht of is het mogelijk een aparte Luchthavenautoriteit met uitgebreide bestuurlijke bevoegdheden in te richten?

Omschrijving van het vraagstuk

Het vraagstuk van de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied³⁵ raakt verschillende schaalniveaus en sectoren. De luchthaven is een lokale en regionale

³⁵ Er zijn verschillende gebieden en zones rondom Schiphol, zoals de Schipholzone en regio Schiphol (Pkb 1995 en Voortgangsrapportage 2000), en de luchthavenregio (project Mainport Schiphol). Ook zijn er milieuzones voor geluid en externe veiligheid, en vrijwaringszones. Het zou voor de hand liggen de Schipholzone uit de Pkb 1995 te gebruiken, ware het niet dat deze zone bij direct betrokkenen niet scherp op het netvlies staat. In de onderhavige notitie is ervoor gekozen om het Schipholgebied losjes te definiëren als het geografische gebied rondom Schiphol waar logischerwijs luchthavengebonden bedrijvigheid kan plaatsvinden.

aangelegenheid, maar heeft vooral een sterke nationale uitwerking vanwege het belang voor de Nederlandse economische groei en het vestigingsklimaat. Het vraagstuk is sectoroverschrijdend. Zo geeft de Nota Mobiliteit het belang aan van samenhang in het vestigingsbeleid, de beschikbaarheid van voldoende bedrijfsterrainen en de afstemming met het beleid voor bereikbaarheid en ruimtelijke ordening. Er is een belangrijke wisselwerking tussen de ontwikkeling van de luchthaven Schiphol en het vestigingsklimaat. Aan de ene kant zullen meer bedrijven zich in de buurt van Schiphol willen vestigen als de kwaliteit van de luchthaven verbetert. Aan de andere kant is het vestigingsklimaat weer van invloed op de groeipotentie van Schiphol, doordat de vraag naar personen- en goederendiensten van de nieuwe bedrijven die zich in de Schipholregio willen vestigen de basis vormt voor een verdere ontwikkeling van de luchthaven. Doordat het vraagstuk betrekking heeft op zowel nationale als decentraal niveau en op verschillende sectoren (economie, ruimtelijke ordening, milieu), houden ook vele verschillende overheden zich bezig met de luchthaven Schiphol.

In de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit geeft het Kabinet aan dat Schiphol zich tot 2030 op de huidige locatie moet kunnen ontwikkelen. Bij de inrichting van de Noordvleugel van de randstad moeten overheid en bedrijfsleven hiermee rekening houden. Schiphol krijgt ruimte om te groeien, maar binnen duidelijke randvoorwaarden voor veiligheid, milieu en leefomgeving. Voor bedrijven die zich in de directe nabijheid van de luchthaven willen vestigen, geldt het criterium van gerelateerdheid aan de luchthaven (omwille van behoud van de landzijdige bereikbaarheid, veiligheidsdoelstellingen en toekomstige duurzame ruimtebehoefte van de primaire vervoersfunctie van Schiphol).

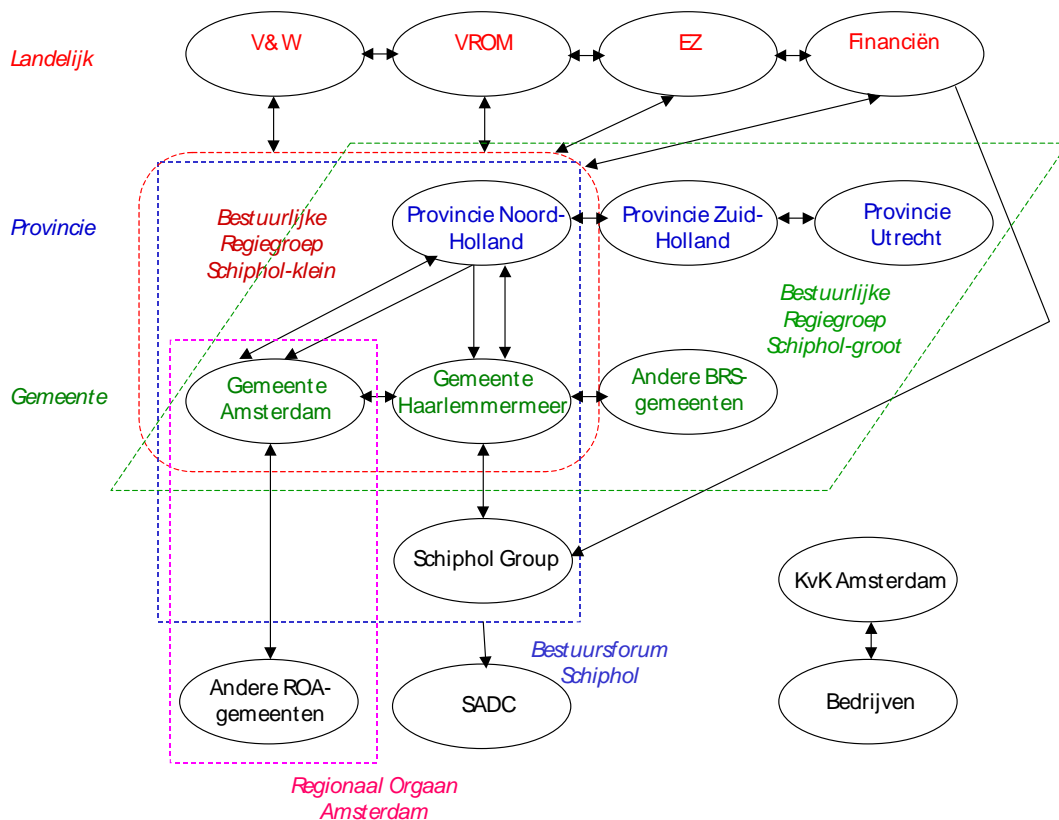
De bedrijfsontwikkeling in de Schipholregio verloopt niet geheel vlekkeloos. In de Pkb Schiphol en Omgeving 1995 (deel 3) heeft het Kabinet besloten de Schipholzone verder uit te breiden om zodoende de ruimtelijke kwaliteit te behouden en eventueel te versterken. Enkele jaren later wordt duidelijk dat de uitbreiding van de Schipholzone niet zo snel gaat als gepland en hebben enkele locaties (zoals Lutkemeer en Kruiseweg-Zuid) ernstige vertraging opgelopen. In 2000 wordt in de Voortgangsrapportage Pkb Schiphol en Omgeving hierover geconcludeerd:

- In 1999-2000 oversteeg de vraag naar Schipholgebonden bedrijventerreinen de snelheid waarmee de planologische procedures worden afgehandeld. De opdracht vanuit de PKB voor verdere ontwikkeling van luchthavengebonden bedrijventerreinen wordt ernstig vertraagd door ruimtelijke ordeningsprocedures en doordat overheden steeds nieuwe randvoorwaarden stellen op het gebied van duurzaamheid, infrastructuur, inpassing en veiligheid.
- In de periode 1995-1999 is een hoger uitgiftetempo gerealiseerd dan verwacht. Daardoor en door trage verwerving van nieuwe terreinen is een tekort ontstaan aan uit te geven gronden. Versnelde ontwikkeling van nieuwe locaties voor luchthavengebonden bedrijven is noodzakelijk. Op basis van de gemiddelde jaarlijkse uitgifte van 10 hectare netto per jaar in de periode 1990-2000 is voldaan aan de in de PKB opgenomen uitgiftenorm van 7,5 hectare netto per jaar.

Zowel het rijk als de provincie wijzen op toekomstige locaties voor luchthavengebonden bedrijven. Het rijk geeft in de Nota Ruimte aan dat er tussen de A4, A5 en A9 nog ruimte is voor bedrijventerreinen. Inmiddels heeft de Provincie Noord-Holland in haar Streekplan zoveel gebieden aangewezen voor Schipholgebonden bedrijven dat men naar verwachting de komende 35 jaar vooruit kan. Hiermee zijn er genoeg mogelijkheden voor verdere bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied, mits de oorzaken die in het verleden voor vertraging hebben gezorgd nu worden weggenomen.

De bestuurlijke constellatie

In onderstaande figuur is de bestuurlijke constellatie rondom Schiphol verbeeld.³⁶



³⁶ Hierbij hebben we de voor de casus bedrijfsontwikkeling Schipholgebied meest relevante actoren en relaties proberen weer te geven.

Uit bovenstaand overzicht van alle betrokken partijen is reeds af te leiden dat er veel wordt overlegd en afgestemd. De bestuurlijke coördinatie is noodzakelijk omdat de bevoegdheden om tot bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied te komen over verschillende besturen zijn verdeeld. Zo voert het ministerie van V&W beleid over de groei van Schiphol en over de aanleg van ontsluitende infrastructuur, besluit het ministerie van VROM over de planologische kernbeslissing 'Schiphol en omgeving' en besluit in welke zones rondom Schiphol in verband met veiligheid en milieu niet mag worden gebouwd, en hebben gemeenten de bevoegdheid bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken door wijziging van de juridisch bindende bestemmingsplannen (welke door de provincie Noord-Holland getoetst worden).

Een concreet aandachtspunt dat uit de interviewronde naar voren komt, is dat bestuurders elkaar vaak tegenkomen op bijeenkomsten met wisselende samenstellingen. In het ene overlegorgaan praten de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland en Schiphol Group (in het Bestuursforum Schiphol, BFS)³⁷ over een bepaald onderwerp, even later gebeurt dat zonder Schiphol Group (in de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol-klein, BRS-klein) maar met de minister van Verkeer en Waterstaat. Zodoende wordt over veel agendapunten meermaals gepraat. Een voorbeeld is de discussie en de besluitvorming over de N201.

Overigens wordt ook onderkend dat bestuurders ook vaak 'druk doen'. Er zijn bestuurders die het waarderen om in veel overleggen te participeren omdat dat inhoud geeft aan hun baan en dit in de communicatie met de buitenwereld goed overkomt.

Een interessante observatie die naar voren wordt gebracht door betrokken partijen, is dat er weliswaar veel overlegorganen en -gremia zijn, het daarmee niet automatisch zo is dat veel daarvan overbodig zijn. Als een overzicht wordt gemaakt van alle organen dan is het niet gemakkelijk organen aan te wijzen die geschrapt kunnen worden. Alle organen blijken een specifieke bestaansgrond te hebben.

Bestuurlijke knelpunten

In de gespreksronde en de rondetafelsessie zijn vijf bestuurlijke knelpunten naar voren gekomen:

1. Ontbreken van effectieve sturing vanuit het rijk;
2. Goede regionale samenwerking, maar onvoldoende doorzettingsmacht;
3. Vertraging door verkokering;
4. Schijn van belangenverstrengeling;
5. Gekozen investeringsstrategie.

Hieronder worden deze knelpunten toegelicht.

³⁷ Voor een toelichting op de betrokken partijen, zie bijlage 2.

1. Ontbreken van effectieve sturing vanuit het rijk

De sturing vanuit het rijk verloopt via verschillende sporen. Een eerste spoor loopt via eigendom. Het rijk is grootaandeelhouder (75,8%) van Schiphol Group en kan hierdoor het beleid van Schiphol op beslissende momenten gericht beïnvloeden. Momenteel loopt de discussie over de privatisering van de NV Luchthaven Schiphol (NVSL). Eind 2000 heeft het Kabinet een brief aan de Tweede Kamer gezonden met een privatiseringsvoorstel en eind 2001 is een wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer over de privatisering. Na beantwoording van Kamervragen is begin 2002 een nieuwe integrale notitie over de achtergrond en beweegredenen van privatisering van Schiphol aan de Kamer gezonden. Echter, in april van 2002 viel het Kabinet en is de discussie over de privatisering van Schiphol in de spreekwoordelijke ijskast gezet.

Een tweede spoor verloopt via wetgeving, normstelling en handhaving. Het rijk stelt de wet- en regelgeving op die geldt voor de luchthaven Schiphol. De belangrijkste wetten en regels zijn de Wet Luchtvaart (Schipholwet), de Luchthavenbesluiten (LIB en LVB), en de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO).

Een derde spoor is het beleidsspoor van beeldvorming, -uitvoering en -evaluatie. Het rijk stelt beleid op dat het zelf uitvoert dan wel dat door andere overheden wordt uitgevoerd. De drie belangrijkste strategische nota's voor Schiphol zijn de Nota Ruimte (ministerie van VROM), de Nota Mobiliteit (ministerie van V&W) en de nota Pieken in de Delta (ministerie van EZ). De Nota Ruimte is een planologische kernbeslissing (pkb) en lagere overheden (provincies en gemeenten) dienen hier in hun streek- en bestemmingsplannen rekening mee te houden. In de nota staat dat Schiphol onderdeel is van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). Dit is van belang omdat het rijk aangeeft zich intensief te zullen bemoeien met de uitwerking van het beleid en de uitvoering die betrekking heeft op gebieden en netwerken van de RHS. Het rijk kan zodoende verder invulling geven aan de beleidslijn dat Schiphol tot 2030 moet kunnen groeien, mits binnen de grenzen van veiligheid, milieu en leefomgeving. Zo geeft het rijk in de Nota Ruimte bijvoorbeeld aan dat het woningbouw binnen de 20ke-contour wil voorkomen om verdere groei van Schiphol te kunnen waarborgen.

Eind 2004 is een start gemaakt met de evaluatie van het Schipholbeleid. In deze evaluatie kijkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat of de bescherming in het huidige beleid overeenkomt met de grenzen in de in 1995 vastgelegd Pkb Schiphol en Omgeving.

Een vierde spoor dat kan worden genoemd is de gekozen sturingsfilosofie. Een belangrijk uitgangspunt voor de sturingsfilosofie die het rijk in alledrie van de hierboven genoemde strategische nota's gebruikt, is 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het rijk wil meer overlaten aan andere overheden. In hoeverre en op welke wijze er sprake zal zijn van een overdracht van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de ruimtelijke ordening, én van een gelijktijdige overdracht van bevoegdheden en middelen (inclusief financiën), is

onderwerp van discussie en zal de komende periode nog verder moeten worden bepaald door het ministerie van VROM.

Ondanks bovenstaande vier sporen waarmee het rijk stuurt, spreken betrokken partijen in de regio rondom Schiphol van een ontbreken van rijkssturing. Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat het rijk c.q. de betrokken ministeries de voortgang van de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied onvoldoende aan de orde stellen. In de regio ziet men onvoldoende wat het rijk doet aan uitvoering en monitoring van de Pkb Schiphol en Omgeving uit 1995. Een gerelateerd punt betreft de versnippering van het Schipholdossier op rijksniveau. Vele ministeries zijn op de één of andere manier betrokken bij Schiphol. Hierdoor komt het voor dat een bepaald overleg uitdijt omdat steeds meer ministeries zich aansluiten, zodat men tenslotte met een groot gezelschap aan tafel zit. Vanuit lokaal niveau wordt aangegeven dat er een gemis is aan een 'Minister Schiphol'.

2. Goede regionale samenwerking, maar onvoldoende doorzettingsmacht

Over het verloop van de besluitvorming op landelijk en lokaal niveau bestaan verschillende opvattingen bij de betrokken partijen. Over het algemeen zijn veel betrokkenen het erover eens dat de besluitvorming op landelijk en lokaal niveau traag verloopt, of in ieder geval trager dan mogelijk en nodig zou zijn. Een mogelijk nadelig gevolg van de 'trage' voortgang is dat ontwikkelingen in de omgeving sneller kunnen gaan dan de besluitvorming kan bijbenen.

Het geheel van landelijke en lokale besluitvorming overziend, kan worden geconcludeerd dat er op papier sprake is van doorzettingsmacht, maar dat dit in de praktijk tegenvalt. Als gemeenten in overeenstemming met wet- en regelgeving hun bestemmingsplan willen wijzigen om een locatie aan te wijzen als bedrijventerrein en beschikbaar te stellen voor luchthavengebonden bedrijven, dan is dat in principe te realiseren. Uiteraard is deze doorzettingsmacht gebonden aan de eisen die de democratische rechtstaat stelt. In de praktijk blijkt echter dat de doorzettingsmacht niet eenvoudig gerealiseerd wordt en er op velerlei momenten sprake is van hindermacht. Niet voor niets is een rijksmotto in het ruimtelijk ordeningsbeleid: 'van hindermacht naar doorzettingskracht'. De papieren doorzettingskracht blijkt in de praktijk veelvuldig geconfronteerd te worden met feitelijke hindermacht.

Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat er in de loop der tijd goede relaties zijn ontstaan tussen de betrokken partijen. Dit geldt vooral voor de samenwerking tussen de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland en Schiphol Group (BFS). Aangegeven wordt dat deze samenwerking in het begin op sommige vlakken misschien wat minder vloeiend verliep, de afgelopen jaren (sinds 2000) is de samenwerking sterk verbeterd. Desondanks geven enkele gesprekspartners ook aan dat de provincie er niet altijd goed in slaagt de regierol op te pakken. Het resultaat is dat het regionaal bestuur over onvoldoende doorzettingsmacht beschikt.

3. Vertraging door verkokering

Het traject van planvorming tot uitvoering is op te vatten als het traject dat loopt van het moment waarop een gemeente voornemens is om het bestemmingsplan aan te passen tot het moment dat de daadwerkelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein kan aanvangen. Voor dit besluitvormingstraject zijn de termijnen uit de WRO van toepassing. In de praktijk blijkt echter dat deze termijnen veelal overschreden worden, omdat de betrokken publieke instanties (bijv. provincie, gemeente) niet altijd in staat zijn te voldoen aan de gestelde termijnen en/of het besluitvormingstraject door bezwaarprocedures wordt verlengd. Zo slagen provincies er niet altijd in om tijdig bestemmingsplannen te toetsen en laat de Raad van State in bepaalde gevallen extra onderzoek uitvoeren om een uitspraak te kunnen doen. Uiteindelijk blijkt uit de praktijk dat het besluitvormingstraject van planvorming tot uitvoering vele jaren in beslag kan nemen.

Door alle gesprekspartners in de regio Schiphol wordt aangegeven dat een deel van de vertraging voortkomt uit het feit dat onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de sectoren ruimtelijke ordening, economie en verkeer en vervoer. Als de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied voortgang wil boeken, dan moeten diverse partijen in verschillende sectoren hun besluitvormingsprocessen op elkaar afstemmen. Zo moet ruimtelijke ordening (bijv. vastleggen van bedrijventerreinen in bestemmingsplannen) tijdig worden afgestemd met infrastructuur (aanleg van wegen ter ontsluiting van de bedrijventerreinen).

Overigens kan de verkokering ook worden 'aangezet' door bestuurders. Zo wordt naar voren gebracht dat de gemeente Haarlemmermeer de eis op tafel heeft gelegd dat het rijk eerst investeert in infrastructuur voordat de gemeente verder wil met de planologische procedures van een locatie. De vraag wordt gesteld of het reëel is deze eis ook te handhaven als het rijk onvoldoende financiële middelen heeft om eraan te voldoen.

4. Schijn van belangenverstremgeling

Begin 2005 heeft de Haarlemse rechtbank de uitspraak gedaan dat Schiphol het ontwikkelingsbedrijf Chipshol dient te compenseren voor de schade die het heeft opgelopen als gevolg van het tegenhouden van bouwplannen (geclaimd is 97,2 mln. Euro).³⁸ Schiphol wil deze schade weer verhalen op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Om dergelijke claims in de toekomst te vermijden, zullen de partijen de (schijn van) belangenverstremgeling moeten vermijden.

Alle gesprekspartners spreken de verwachting uit dat de uitspraak van de rechter (grote) gevolgen heeft voor de bestuurlijke constellatie en samenwerking rondom Schiphol. Het kan een "vernietigende uitwerking" hebben op de regionale samenwerking. Ook wordt aangegeven dat er altijd al een reëel risico is geweest van belangenverstremgeling. Het risico van belangenverstremgeling was destijds ook de reden om de besluitvorming over de ruimtelijke ordening niet in het BFS te verrichten, maar over te hevelen naar de BRS-klein. Het wordt van belang gezien om

³⁸ De claim van Chipshol baseert zich op de Schipholwet (artikel 50) waarin staat dat de schade voortvloeiend uit een bouwverbod vergoed wordt door de exploitant van het luchtvaartterrein.

voldoende *checks and balances* in te bouwen, transparant te zijn en tot een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden te komen.

5. Gekozen investeringsstrategie

Een alternatieve verklaring voor de geschetste problematiek van de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied is dat er in de jaren negentig veel is geïnvesteerd in kantoorgebouwen ten koste van investeringen in bedrijventerreinen voor logistieke bedrijven. Reden hiervoor was dat het ontwikkelen van kantoorgebouwen rendabeler is dan logistieke bedrijven. Nu het moeilijk gaat op de kantorenmarkt ervaart men de consequenties van deze investeringsstrategie.

De gesprekspartners geven aan dat er in de jaren negentig inderdaad relatief veel is geïnvesteerd in kantoorgebouwen. Bedacht moet worden, zo wordt gesteld, dat de financiën van gemeenten sterk samenhangen met het grondbedrijf en vrije sectorwoningen en kantoorgebouwen nu eenmaal meer opleveren. Echter, ook wordt naar voren gebracht dat in heel Nederland relatief veel kantoorgebouwen zijn neergezet en dat dit niet iets speciaals is voor het Schipholgebied. Er zijn geen locaties met bestemming logistieke bedrijven omgezet in bestemming kantoorgebouwen.

Hierboven zijn enkele bestuurlijke knelpunten aan de orde gekomen. Het is mogelijk deze knelpunten van een score te voorzien op het beoordelingskader dat wordt gebruikt om bestuurlijke drukte te bepalen. In onderstaande tabel is per knelpunt aangegeven hoe deze scoort op de 4E's.

Tabel 2.1: Score van bestuurlijke knelpunten op beoordelingskader

<i>Bestuurlijk knelpunt</i>	<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Eenvoud</i>
1. Ontbreken van effectieve sturing vanuit het rijk	Het rijk stelt voortgang van de bedrijfsontwikkeling onvoldoende aan de orde	Meerdere ministeries hebben rechtstreeks of indirect bemoeienis	Het rijk spreekt niet met één mond	Niet altijd is even helder welk ministerie waarvoor verantwoordelijk is
2. Goede regionale samenwerking, maar onvoldoende doorzettingsmacht	Gaat ten koste van het bestuurlijk effect: de bedrijfsontwikkeling	Te veel overleg en coördinatie in verhouding tot het resultaat		Voor bedrijven is niet helder welke overheid waarvoor verantwoordelijk is
3. Vertraging door verkokering	De verkokering tast de effectiviteit aan	Door gebrek aan coördinatie tussen sectoren is inspanning binnen sectoren tevergeefs	Geen eenheid doordat bevoegdheden niet op elkaar aansluiten	Burgers en bedrijven begrijpen niet dat de 'linkerhand' van de overheid de

				'rechterhand' in de weg zit
4. Schijn van belangenverstrengeling			Partijen die beleidsbeslissingen nemen hebben ook (financiële) belangen bij de uitvoering	
5. Gekozen investeringsstrategie.	Veel partijen hebben te eenzijdig en in verkeerde richting geïnvesteerd			

Opvallend is dat twee knelpunten op alle vier de criteria slecht scoren: 'ontbreken van effectieve sturing vanuit het rijk' en 'vertraging door verkokering'. Beide knelpunten worden ook door de meeste van de gesprekspartners genoemd. Het knelpunt 'vertraging door verkokering' wordt gezien als hét belangrijkste bestuurlijke knelpunt in relatie tot bestuurlijke drukte.

Bestuurlijke oplossingen

Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat er twee belangrijke redenen zijn om bestuurlijke oplossingen aan te dragen voor de huidige bestuurlijke organisatie: 1) de regio Schiphol vertegenwoordigt een groot economisch belang, en 2) het samengaan van de ruimtelijk-economische ontwikkeling, infrastructuur en milieu geeft steeds meer complicaties. Het BFS heeft een tijdlang goed gefunctioneerd maar heeft de laatste jaren steeds meer moeite om als krachtig bestuur op te treden. Ook het rijk heeft moeite om zijn verantwoordelijkheden te nemen in het gebied.

In de interviewronde hebben de gesprekspartners enkele oplossingen naar voren gebracht voor de bestuurlijke drukte rondom de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied. Als randvoorwaarde aan de zoektocht naar oplossingen is gesteld dat de oplossingen de problematiek van bestuurlijke drukte moeten aanpakken en dat de oplossingen niet ondemocratisch van karakter mogen zijn. Er moet verantwoording worden afgelegd aan de politieke vertegenwoordiging.

Er zijn drie oplossingsrichtingen onderscheiden, waartussen, zo blijkt, het niet gemakkelijk kiezen is. Iedere richting kent haar voor- en nadelen, alsmede haar voor- en tegenstanders. Overigens zijn de oplossingsrichtingen verschillend van aard in de mate waarin zij zijn uitgewerkt. De drie richtingen zijn:

1. Samenwerkingsverband op basis van de Wgr;
2. Luchthavenautoriteit op basis van een Lex Specialis of de Wgr;

3. Herzene Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Ad 1) Samenwerkingsverband

De eerste oplossingsrichting is een samenwerkingsverband tussen overheden van verschillende bestuurslagen, dus inclusief de rijksoverheid, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze regeling kan worden gekoppeld aan een uitvoeringsconvenant. Als buitenlands voorbeeld, waar wordt gewerkt met een uitvoeringsconvenant, valt te verwijzen naar de luchthaven in Zürich.

Van belang voor de wettelijke basis is of de deelname van de betrokken overheden op basis van vrijwilligheid plaatsvindt. Deze vrijwilligheid moet zijn gewaarborgd, omdat het anders lastiger is de Wgr als wettelijke basis te gebruiken. Dit punt raakt ook de publieke verantwoording. Als een deelnemend bestuur op basis van vrijwilligheid wordt gevraagd om bevoegdheden af te dragen, dan kan het orgaan waaraan publieke verantwoording wordt afgelegd worden betrokken in de besluitvorming hierover.

Een ander punt dat voor de juridische basis van belang is, betreft de bevoegdheden van het samenwerkingsverband. Hoe meer de bevoegdheden betrekking hebben op bestuurlijke afweging c.q. beleidsvorming en hoe minder op beleidsuitvoering, des te lastiger is het om de Wgr te gebruiken. De taken van het samenwerkingsverband kunnen onder meer zijn:

- Het maken van een lange termijn masterplan voor de regio;
- Het verbinden van nationale planvorming en regionale uitvoering;
- Aanspreken van betrokken instellingen als zij hun afspraken niet (tijdig) nakomen;
- Monitoren van de effecten van het beleid.

Het samenwerkingsverband heeft een agenda waarop alle voor de ontwikkeling van de Schipholregio relevante onderwerpen staan. Het samenwerkingsverband kan verder gaan dan consensus en overeenstemming, als het tevens een uitvoeringsconvenant opstelt. In dit convenant staat concreet aangegeven welke acties in het Schipholgebied op welke wijze, door wie en wanneer worden uitgevoerd. Ook gaat het samenwerkingsverband verder doordat de deelnemers capaciteit in de vorm van organisatie, capaciteit van medewerkers en financiën inzetten.

Het bijzondere aan de oplossing van het samenwerkingsverband op basis van de Wgr is dat het samenwerkingsverband niet beperkt blijft tot gemeenten en provincies - zoals bij het Bestuursforum Schiphol en de Bestuurlijke Regiegroep Schiphol-klein - maar dat het rijk onderdeel is van het samenwerkingsverband. Hiermee vervalt de noodzaak voor de BFS of BRS-klein om te onderhandelen met het rijk. Dat gebeurt nu immers binnen het samenwerkingsverband. Overigens is nog niet geheel duidelijk hoe de betrokkenheid van het rijk er precies uit zal moeten zien.

Voordelen

Een belangrijk voordeel aan de participatie van het rijk is dat hierdoor mogelijkheden ontstaan om de bestaande verkokering te doorbreken. Zoals

hierboven is aangegeven, is een veelgehoorde klacht dat de verschillende sectoren niet goed op elkaar aansluiten. Vooral wordt gewezen op de ontwikkeling van bedrijventerreinen enerzijds en de aanleg van infrastructuur anderzijds. Doordat de ontsluiting van aan te leggen bedrijventerreinen nog niet is geregeld, loopt de daadwerkelijke aanleg van die bedrijventerreinen vertraging op. Als het rijk participeert in het samenwerkingsverband, kunnen dergelijke verkokeringsproblemen eerder en sneller worden voorkomen of opgelost. Deze ontkokering kan zelfs nog een stap verder gaan als het rijk de financiering die het inbrengt in het samenwerkingsverband op een of andere wijze bundelt.

Een ander groot voordeel van deze oplossing is dat het binnen de bestaande bestuurlijke structuren mogelijk is en hierdoor aansluit bij 'het huis van Thorbecke'. Er wordt geen nieuwe, aparte bestuurslaag ingevoerd en er is geen structurele wijziging nodig van bestaande bestuurlijke verhoudingen die vele jaren kan duren.

Nadelen

Een belangrijk nadeel is echter dat de ervaringen met Wgr-constructies leren dat zij problematisch opereren als er sterke tegenstrijdige belangen zijn, waardoor zowel de effectiviteit als de efficiëntie in het geding zijn. Dat is bij de gebiedsontwikkeling in het Schipholgebied zeker ook het geval.

Ad 2) Luchthavenautoriteit

Een stap verder dan een samenwerkingsverband is de oprichting van een Luchthavenautoriteit. Een voorbeeld van een dergelijke autoriteit is voorgesteld voor het Waddengebied: de Waddenautoriteit.³⁹

Een Luchthavenautoriteit kan worden gevormd door de omvorming van het BRS tot een samenwerkingsverband van meerdere bestuurslagen dat als executive, dagelijks bestuur, beschikt over noodzakelijke uitvoerende, specifiek toegekende bevoegdheden en over het gezag om de doelstellingen van het beleid voor de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied te concretiseren, uit te voeren en door te zetten. De strategie en de hoofdlijnen van het beleid voor de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied kunnen op rijksniveau worden gemaakt, door het kabinet of een onderraad van het kabinet. De Luchthavenautoriteit kan werken met een onafhankelijk voorzitter die een dagelijks bestuur formeert (vergelijkbaar met een Raad van Bestuur) dat onder toezicht staat (democratische controle) van een algemeen bestuur (vergelijkbaar met een Raad van Toezicht). De juridische grondslag kan gevormd worden door een aparte wetgeving - een Lex Specialis - of door de Wgr. De bevoegdheden kunnen gelegen zijn op de terreinen van ruimtelijke ordening, infrastructuur (verkeer en vervoer) en economische ontwikkeling. Ook de Luchthavenautoriteit kan werken met een uitvoeringconvenant, net als het hierboven omschreven samenwerkingsverband.

Voordelen

³⁹ Zie Toonen, T. en J. Staatsen, Goed bestuur voor de Wadden - Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming, Leiden, februari 2004. Ook Adviesgroep Waddenzeegebied (Commissie Meijer), Ruimte voor de Wadden, april 2004.

Een belangrijk voordeel van een Luchthavenautoriteit is dat zij zorg kan dragen voor een slagvaardige, effectieve en efficiënte beleidsvorming en -uitvoering. De vorming van een dagelijks en algemeen bestuur betekent dat besluiten kunnen worden genomen en doorgezet en dat hierop een democratische controle plaatsvindt. Een ander belangrijk voordeel is dat een Luchthavenautoriteit de overzichtelijkheid en helderheid van de bestuurlijke constellatie fors verhoogd. Het komt ten goede aan de eenheid en eenvoud van de constellatie: duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en burgers en bedrijven weten bij wie ze met hun problemen moeten zijn. Een Luchthavenautoriteit kan ervoor zorgen dat de veelheid aan overlegorganen fors kan worden gereduceerd.

Een ander voordeel is dat de Luchthavenautoriteit aansluit bij bestaande bestuurlijke structuren, alhoewel het, in iets mindere mate als het hierboven omschreven samenwerkingsverband, aansluit bij 'het huis van Thorbecke'.

Nadelen

De meeste gesprekspartners vinden een Luchthavenautoriteit niet wenselijk. Zij spreken hun twijfels uit over de haalbaarheid van een dergelijke autoriteit op de korte termijn, onder verwijzing naar de ervaringen met de voorgestelde structurele bestuurlijke wijzigingen van de afgelopen jaren. Een bijkomende moeilijkheid is dat de ervaring leert dat overheden hun bestaande bevoegdheden niet gemakkelijk afstaan.

Een ander bezwaar is dat een Luchthaven Autoriteit al snel teveel op afstand staat. Ook wordt er in wezen een nieuwe overheid gecreëerd en dat kan in het slechtste geval de bestuurlijke drukte zelfs verhogen. Bovendien leren de ervaringen van het functioneren van bestaande Luchthavenautoriteiten in het buitenland, zoals de Port Authority New York - New Jersey, dat deze autoriteiten niet vlekkeloos functioneren en te wensen overlaten in termen van effectiviteit.

Ad 3) Herzien Wet op de Ruimtelijke Ordening

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), vastgesteld in 1962, is wegens veelvuldige wijzigingen een lappendeken geworden. De voorgestelde wijziging van de WRO voorziet in een nieuw stelsel om het beleid voor een duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken. De nieuwe WRO ondersteunt daadkrachtige besluiten en biedt de mogelijkheid tot het voeren van eenvoudiger, snellere procedures. Eén van de gevolgen van de huidige WRO is dat het tempo van de totstandkoming van de ruimtelijke strategische visie wordt vertraagd doordat de planologische kernbeslissing (pkb) van het Rijk en het streekplan van de provincie tevens juridisch bindend beleid bevatten. De nieuwe WRO gaat daarom uit van een scheiding tussen beleid, normstelling en uitvoering waarbij het strategische omgevingsbeleid wordt vastgesteld in structuurvisies en het juridisch bindende, normatieve beleid in bestemmingsplannen en algemeen verbindende voorschriften. Een belangrijke vernieuwing is dat provincies of Rijk ook bestemmingsplannen kunnen vaststellen of wijzigen, een bevoegdheid die tot voorheen alleen aan gemeenten was toebedeeld. Provincies en Rijk kunnen bestemmingsplannen vaststellen of wijzigen als zij vinden dat een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling onwenselijk is of als zij bepaalde gebieden willen beschermen, maar ook als zij een activiteit of project van zodanig belang achten dat zij de besluitvorming hierover in eigen hand willen houden. Ook kunnen provincies en Rijk deze bevoegdheid hanteren als de besluitvorming over een project met nationaal of provinciaal belang op het lokale niveau is vastgelopen.

Voordelen

De voordelen van de nieuwe WRO zijn hierboven eigenlijk al aangegeven. Bij een project van nationaal belang - en de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied kan als zodanig worden gezien - kan het Rijk of de provincie ingrijpen als de besluitvorming omtrent de vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen op lokaal niveau vastloopt.

Nadelen

Een nadeel van de nieuwe WRO kan zijn dat weliswaar de mogelijkheden tot ingrijpen worden geboden, maar dat deze mogelijkheden door de betreffende besturen niet worden benut. Er kunnen overwegingen zijn die ertoe leiden dat deze bevoegdheid niet wordt gebruikt. Deze redenen kunnen liggen op het vlak van reeds aangegane afspraken, maar kunnen ook een culturele basis hebben in de zin dat men vindt dat 'men zo niet met elkaar omgaat'. Een ander nadeel is dat burgers en bedrijven nu voor bestemmingsplannen weliswaar in eerste instantie bij de gemeente moeten zijn, in tweede instantie kunnen zij ook proberen provincie of Rijk ervan te overtuigen om bepaalde beslissingen naar zich toe te trekken.

Score op beoordelingskader

Hieronder wordt aangegeven hoe de voorgestelde oplossingen scoren op de verschillende criteria van het beoordelingskader.

Tabel 2.2: Score van bestuurlijke oplossingen op beoordelingskader

<i>Bestuurlijke oplossing</i>	<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Eenvoud</i>
Samenwerkingsverband op basis van de Wgr	Is twijfelachtig bij tegengestelde belangen	Is twijfelachtig bij tegengestelde belangen	Er heeft geen verandering van bevoegdhedenverdeling plaatsgevonden	Centraal loket waardoor minder verwarring over bij wie je moet zijn
Luchtvaartautoriteit	Slagvaardiger, maar kan meer op afstand komen te staan.	Slagvaardiger en daardoor ook efficiënter	Beter door andere bevoegdhedenverdeling	Centrale uitvoerder waardoor minder verwarring over bij wie je moet zijn
Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening	Slagvaardiger door snellere procedures	Slagvaardiger door snellere procedures	Beter door andere bevoegdhedenverdeling	Verdeeld: hoger door eenvoudigere procedures, lager door mogelijkheid Rijk en provincie tot ingrijpen

De scores van de voorgestelde oplossingen op het beoordelingskader zijn gedifferentieerd en wijzen niet eenduidig op een zaligmakende oplossing. Voor de oplossing van de bestuurlijke knelpunten van de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied is verder onderzoek en advies gepast.

Bijlage 1: Gesprekspartners en geraadpleegde literatuur

Geïnterviewde personen

- De heer Vonk, ambtenaar van Provincie Noord-Holland en secretaris van BFS
- De heer Trommels, oud-directeur SADC
- De heer Meijdam, burgemeester van gemeente Zaanstad, oud-voorzitter BFS en voorzitter Schadeschap Schiphol
- De heer Uitterhoeve, directeur Dienst Ruimte Wonen Economie, gemeente Haarlemmermeer
- De heer Van Seggelen, beleidsmedewerker Dienst Ruimte Wonen Economie, gemeente Haarlemmermeer
- De heer Cools, directeur Yamaha Motors Nederland BV.
- De heer Stigter, beleidsmedewerker Regioteam Noord-West, Ministerie van VROM.

Deelnemers rondetafelsessie

- De heer R. Bergh; directeur SADC
- De heer B. Radstaak, directeur Air Cargo Nederland
- De heer drs. P. J. H. M. Luijten, directeur Corporate Affairs, Schiphol Group
- Mevrouw E. de Jong, ambtenaar gemeente Amsterdam
- De heer A. van Dijk, wethouder Economische Zaken, gemeente Haarlemmermeer
- De heer A.M.C. Hooijmaijers, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Financiën van Provincie Noord-Holland
- De heer G. Wagenmakers, Afdeling Beleidsadvisering, Kamers van Koophandel Amsterdam

Geraadpleegde literatuur

- Adviesgroep Waddenzeegebied (Commissie Meijer), Ruimte voor de Wadden, april 2004.
- Bestuursforum Schiphol, Ontwikkelingsstrategie Schipholregio, 2003.
- Luchthavenindelingsbesluit Schiphol, 26 november 2002.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Planologische Kernbeslissing Schiphol en Omgeving, Deel 3, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1994-1995, 23 552.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Concept Voortgangsrapportage PKB Schiphol 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Toekomst van de nationale luchthaven, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 959, nr.50.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Nota Mobiliteit - Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, 2004.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Evaluatie Schipholbeleid - Plan van aanpak, 2004.
- Toonen, T. en J. Staatsen, Goed bestuur voor de Wadden - Een essay over de organisatie van duurzaamheidsbesluitvorming, Leiden, februari 2004.

- Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 916.

Bijlage 2: Betrokken partijen en relevante wetgeving

Welke (bestuurlijke) partijen zijn er betrokken en op welk niveau?

Bij de bedrijfsontwikkeling in het Schipholgebied zijn partijen betrokken op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Landelijk niveau

Op landelijk niveau hebben meerdere ministeries (V&W, VROM, EZ, Financiën) een sterke betrokkenheid bij Schiphol.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het beleid voor de luchthaven Schiphol valt voor een belangrijk deel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie draagt verantwoordelijkheid voor onder meer de landzijdige bereikbaarheid van de luchthaven, de randvoorwaarden voor luchtvaart ten aanzien van veiligheid en milieu door middel van wet- en regelgeving (grenzen, normen en gebruiksregels) en de handhaving hiervan, en zet zich in voor een (internationaal) Level Playing Field. Op basis van de Wet Luchtvaart heeft het ministerie bevoegdheden om in te grijpen als bijvoorbeeld de geluidszone overschreden dreigt te worden (in het uiterste geval kan dit sluiting betekenen).

Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)

De IVW heeft de taak toezicht te houden op de naleving van onder meer de Schipholwet.

Ministerie van VROM

Het ministerie van VROM is betrokken vanwege de milieugevolgen die de luchthaven heeft. In samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden geluids- en veiligheidszones rondom de luchthaven opgesteld. Ook worden in gezamenlijkheid de richtlijnen opgesteld voor de MER die aangeven hoe het milieuonderzoek aangepakt moet worden en welke onderwerpen onderzocht moeten worden.

Ministerie van Economische Zaken

De Minister van EZ richt zich op de nationale economische prioriteiten, waaronder de internationaal concurrerende mainport Schiphol. Ook is het ministerie betrokken op het gebied van concurrentie en mededingingsrecht.

Ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën verzorgt de financiële betrekkingen tussen de Nederlandse Staat en de luchthaven Schiphol. Zo is de Nederlandse Staat grootaandeelhouder van Schiphol Group.

Ministerie van LNV

De betrokkenheid van het ministerie van LNV is minder sterk en ligt wat Schiphol betreft vooral op het vlak van groen en water in de omgeving van de luchthaven.

Regionaal niveau

Op regionaal niveau zijn actoren in beeld als de provincie Noord-Holland⁴⁰ en verscheidene overlegorganen.

Provincie Noord-Holland

De provincie vervult een regiefunctie rond Schiphol. De provincie speelt een belangrijke rol bij het vaststellen van de wijze waarop de ruimte op en rond Schiphol wordt ingevuld. Voorbeelden: streekplan Noord-Holland Zuid, deelluitwerking voor A4-A5-A9, Regionale Economische Visie voor de Schipholregio, infrastructurele projecten (zoals N201 en omlegging A9).

Bestuursforum Schiphol (BFS)

Het BFS is een Noord-Hollands samenwerkingsverband van de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, Schiphol Group en de Provincie Noord-Holland. De provincie is voorzitter van het forum.

Het doel van het BFS is het optimaliseren van de economische groei op en rond de luchthaven Schiphol. In het forum maken de partijen afspraken over de ontwikkeling van locaties voor luchthavengebonden bedrijven en over de toetsingscriteria voor luchthavenbinding waaraan bedrijven moeten voldoen willen zij zich kunnen vestigen.

Bestuurlijke Regiegroep Schiphol (BRS)

Er zijn twee regiegroepen: een BRS-klein en een BRS-groot. De BRS-klein is een samenwerkingsverband tussen Provincie Noord-Holland, Gemeente Amsterdam en Gemeente Haarlemmermeer (BFS zonder Schiphol Group). De BRS-klein richt zich onder meer op de besluitvorming over de ruimtelijke ordening die vanwege het gevaar van de schijn van belangenverstremgeling van het BFS is overgeheveld naar de BRS-klein.

De BRS-groot is een informatief orgaan van de Provincie Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, en de ongeveer 30 tot 40 gemeenten in de omgeving van Schiphol.

Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS)

Het CROS, ingesteld op 20 februari 2003, is een onafhankelijk overlegplatform dat adviseert over geluidhinder en leefbaarheid. Het platform heeft een onafhankelijk voorzitter en bestaat uit vertegenwoordigers van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht, vertegenwoordigers van 35 gemeenten, bewoners,

⁴⁰ De provincies Zuid-Holland en Utrecht zijn ook betrokken maar worden in het kader van deze notitie niet meegenomen

Luchtverkeersleiding Nederland, Schiphol Group, Transavia, KLM en Martinair. CROS is de opvolger van de Commissie Geluidhinder Schiphol (CGS).

De wettelijke taak van het CROS is te fungeren als overlegplatform tussen sector en omgeving over milieu- en veiligheidsaspecten van het luchtverkeer. Het doel is te komen tot een vermindering van geluidhinder. Het CROS heeft zelf geen bevoegdheden.

Schiphol Area Development Company (SADC)

De SADC is het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf van de partijen in het BFS: de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, Schiphol Group en de Provincie Noord-Holland. Het SADC is in 1987 opgericht omdat men vond dat er op het terrein van ruimtelijk-economisch beleid en infrastructuur teveel discussie plaatsvond en daardoor te laat werd gereageerd op ontwikkelingen. De SADC heeft vier hoofdtaken: gebiedsontwikkeling, aanleg van infrastructuur, centrale coördinatie van internationale marketing- en acquisitie-activiteiten, en parkmanagement. Eind jaren negentig heeft de SADC de taak opgepakt om een strategische voorraad kantoor- en bedrijventerrein aan te leggen. Dit werd nodig geacht met het oog op de vertragingen bij de ontwikkeling van locaties in de Schipholregio.

Overlegorganen in de directe omgeving

- ROA
- Noordvleugel-overleg
- Randstad-overleg
- Coördinatie Commissie (is een informeel overleg dat bestaat uit ongeveer tien leden, waaronder de CdK Noord-Holland, de gedeputeerden RO, en de burgemeesters van Amsterdam, Haarlemmermeer en Almere)

Schadeschap Schiphol

Het Schadeschap Schiphol is opgericht door het ministerie van V&W, de provincie Noord-Holland, het waterschap Groot-Haarlemmermeer en alle betrokken (deel)gemeenten. Het Schadeschap is bevoegd om alle verzoeken van burgers en bedrijven tot schade (planschadevergoeding en nadeelcompensatie) af te handelen. Door alle schadeverzoeken te behandelen biedt het Schadeschap een garantie van rechtsgelijkheid.

Kamer van Koophandel Amsterdam

De KvK Amsterdam is betrokken omdat de luchthaven Schiphol een belangrijke functie vervult in de economische ontwikkeling van de regio Amsterdam.

Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)

In 1992 is het ROA (Regionaal *Orgaan* Amsterdam) ontstaan uit het ROA (Regionaal *Overleg* Amsterdam). Het nieuwe ROA functioneert als een vrijblijvend samenwerkingsverband van gemeenten. Op basis van de Kaderwet voert het huidige ROA wettelijke taken uit, zoals de invoering van marktwerking in het openbaar vervoer, het bewaken van het Vinexbeleid of het verdelen van subsidies over projecten op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting en verkeer en vervoer. Het ROA wil kansen benutten en problemen aanpakken in de regio

Amsterdam en richt zich hierbij op directe resultaten voor de deelnemende gemeenten, in de vorm van verbetering van de leefbaarheid, bereikbaarheid en economische ontwikkeling.

Het ROA bevordert de samenwerking tussen de gemeenten onderling en het behartigt belangen van de regio bij hogere overheden.

Lokaal niveau

Op lokaal niveau situeren we de betrokken gemeenten (meest betrokken zijn Amsterdam en Haarlemmermeer) en de individuele bedrijven (waaronder Schiphol Group).

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam is betrokken omdat veel vliegbewegingen van vliegtuigen boven het grondgebied plaatsvinden en er een sterke economische relaties is tussen de stad en de luchthaven. Ook is de gemeente Amsterdam aandeelhouder van Schiphol Group.

Gemeente Haarlemmermeer

De luchthaven Schiphol ligt op het grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer. De gemeente Haarlemmermeer stelt de bestemmingsplannen vast die bepalen hoe de ruimtelijke inrichting rondom de luchthaven kan worden vormgegeven.

Schiphol Group

Schiphol Group is voor 75,8% eigendom van de Nederlandse staat (Ministerie van Financiën), 21,8% van de gemeente Amsterdam en 2,4% van de gemeente Rotterdam. De Schiphol Group wordt geleid door Gerlach Cerfontaine. Op 2 juli 2004 werd bekend dat de Nederlandse Staat het belang in de Schiphol Group wil verkleinen tot 51%.

Een specifiek onderdeel van Schiphol is Real Estate (SRE) dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van terreinen die niets met luchtvaart hebben te maken, zoals kantoren, leisure en parkeren.

Bedrijven

Direct bij de luchthaven betrokken bedrijven zijn uiteraard de bedrijven in de luchtvaartsector zoals luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast hebben zich op het terrein van Schiphol en/of in de directe omgeving van Schiphol luchthavengebonden bedrijven gevestigd. Vanzelfsprekend is de luchthaven ook van belang voor bedrijven die activiteiten ontplooiën die niet direct luchthavengebonden zijn.

Burgers

Burgers zijn vooral betrokken vanwege de overlast die de luchthaven in de omgeving veroorzaakt (bijvoorbeeld geluid, geur, luchtverontreiniging).

Andere betrokken partijen

Er zijn ook verschillende onderzoeksinstituten, commissies en raden met een onderzoekende en adviserende functie, zoals:

- Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR)
- Centraal Planbureau (CPB)
- Commissie M.e.r.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat

Met welke regelgeving heeft men te maken?

Het is vrijwel onmogelijk een compleet beeld te schetsen van alle wet- en regelgeving die betrekking heeft op Schiphol. Wel zijn er enkele centrale wetten en regels aan te wijzen: Schipholwet, twee Luchthavenbesluiten (LIB en LVB), en de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Deze wetten worden hieronder successievelijk behandeld. Daarna wordt kort ingegaan op andere relevante (en actuele) wetgeving.

De Schipholwet (hoofdstuk 8 van de Wet Luchtvaart) en de Luchthavenbesluiten

De regelgeving rond Schiphol is de laatste jaren veranderd. Eind 2001 is de nieuwe Schipholwet goedgekeurd. Bij de wet zijn twee Schiphol AMvB's of uitvoeringsbesluiten gevoegd: het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol met grenswaarden en regels voor het ruimtegebruik rond de luchthaven en het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol met normen en regels voor het vliegverkeer van en naar de luchthaven. De nieuwe Schipholwet is op 20 februari 2003 van kracht geworden, gelijktijdig met het in gebruik nemen van de Vijfde baan, die inmiddels is omgedoopt tot Polderbaan.

De Schipholwet is een kaderwet. Enkele hoofdpunten uit de wet zijn:

- de bescherming van de omgeving die dient te worden geboden door de eerste Luchthavenbesluiten;
- de mainportdoelstelling en de mogelijkheid om de ruimte binnen de milieu- en veiligheidsnormen optimaal te benutten.
- functie, taken en bevoegdheden van de Inspecteur-Generaal van Verkeer en Waterstaat, verantwoordelijkheden van de verkeersleiding op de luchthaven, instelling van de Commissie Regionaal Overleg luchthaven Schiphol (CROS);
- een ontheffingsbepaling voor beperkingen aan het gebruik van de ruimte vanwege veiligheid en geluid;

De milieunormen, de regels en de milieugrenzen voor het luchtverkeer en het gebruik van de ruimte rond de luchthaven liggen vast in twee Luchthavenbesluiten: het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB). De Luchthavenbesluiten zijn Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's).

Het LVB is gericht op de beheersing van de omvang en de verdeling van de gevolgen van het luchthavenluchtverkeer voor de aspecten externe veiligheid, geluid, uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en geur. Het besluit bevat grenswaarden voor de maximale hoeveelheid geluid, extern veiligheidsrisico en uitstoot van luchtverontreiniging, bevat regels voor het gebruik van de banen en het luchtruim, en bevat regels ter beperking van de geurutstoot.

Het LIB bevat beperkingen aan het ruimtegebruik in de omgeving van de luchthaven die nodig zijn vanwege de externe veiligheidsrisico's en de geluidsbelasting door het

vliegverkeer. Te denken valt aan veiligheidssloopzones, geluidssloopzones, bouwhoogtebeperkingen en gebieden met bouwbeperkingen voor woningen en bedrijven. Het doel van het LIB is te voorkomen dat grote concentraties mensen permanent in de nabijheid van de luchthaven verlijven en/of geluidsgevoelige bestemmingen worden gerealiseerd.

Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)

De centrale wet op het terrein van de ruimtelijke ordening is de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). De wet bepaalt hoe de ruimtelijke plannen van rijk, provincies en gemeente tot stand komen en gewijzigd worden. Ook bepaalt de wet de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. De wet stamt uit 1965 en is sindsdien veelvuldig herzien.

Het rijk neemt zijn ruimtelijke plannen op in een planologische kernbeslissing (pkb). Zo is in 1995 de Pkb Schiphol en omgeving opgesteld. Een pkb is indicatief van karakter, wat betekent dat lagere overheden bij het vaststellen van hun plannen er rekening mee moeten houden. Bepaalde onderdelen van de pkb, de concrete beleidsbeslissingen, zijn wel bindend. Daarnaast bevat een pkb ook een uitvoeringsprogramma dat een status krijgt van 'beslissing van wezenlijk belang', waarmee is aangegeven dat het rijk hier alleen van kan afwijken als de pkb wordt aangepast.

Zo is in de Pkb Nota Ruimte vastgesteld dat er geen nieuwe uitleglocaties kunnen worden ontwikkeld ten behoeve van woningbouw binnen en direct gelegen aan de 20 Ke-contour van het vijfbanenstelsel van Schiphol. Door de nieuwe zone is Hoofddorp-West als Vinex-locatie komen te vervallen.

Door de vele wijzigingen van de WRO is volgens de Tweede Kamer het ruimtelijk planningsstelsel versnipperd geraakt. De Raad van State spreekt van een lappendeken. Anno 2005 is een nieuwe versie van de WRO in de maak. In 2003 is een herziene WRO aan de Tweede Kamer gestuurd. De nieuwe WRO besteedt specifieke aandacht aan decentralisatie, deregulering, gebiedsontwikkeling, uitvoeringsgerichtheid en duidelijkheid voor de burger. Een belangrijk uitgangspunt van de WRO is om de juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau te leggen. Hierbij wordt een voorkeur uitgesproken voor decentrale normstelling, omdat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij de normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. De keuze voor een hoger bestuursniveau wordt ingegeven door overwegingen van effectiviteit, efficiëntie en rechtsgelijkheid.

Nieuw is dat de huidige artikel 19-vrijstelling (besluit tot vrijstelling van een bestemmingsplan voor de realisatie van een project) vervalt. De bestemmingsplanprocedure in de nieuwe WRO is ten opzichte van de huidige aanzienlijk verkort, zodat deze evenveel tijd in beslag neemt als de huidige artikel 19 WRO-vrijstelling.

Een andere belangrijke vernieuwing is de scheiding tussen beleid (strategische visie), uitvoering en normstelling (juridisch bindend beleid). Wordt de strategische visie vastgelegd in de structuurvisie, het juridisch bindende deel wordt bepaald in bestemmingsplannen en algemeen verbindende voorschriften van rijk en provincies.

In de nieuwe WRO vervalt de pkb en maakt iedere overheid een structuurvisie met richtinggevendende beleidsdoelen, en een instrumentarium (bestuurlijk, financieel, juridisch). Aan de structuurvisie kan een uitvoeringsprogramma of -agenda worden verbonden.

Een belangrijke vernieuwing is verder dat rijk en provincie in staat worden gesteld om zelf bestemmingsplannen te maken voor een bepaald gebied als de aard van de betrokken belangen of de schaal van het ruimtelijk vraagstuk het lokale of provinciale niveau overstijgt. Rijk en provincies kunnen van deze bestemmingsplanbevoegdheid gebruik maken als zij een activiteit of een project van zodanig belang achten dat zij de besluitvorming in eigen hand wil houden. "Denkbaar is ook dat een provincie of het Rijk de bevoegdheid hanteert wanneer de besluitvorming is vastgelopen over een project met een provinciaal dan wel nationaal belang dat in eerste instantie aan het gemeentelijke niveau is overgelaten."⁴¹

Andere wetgeving

Europese Kaderrichtlijn luchtkwaliteit

In de kaderrichtlijn ('Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit' van 27 september 1996) staan de grondbeginselen van het Europese luchtkwaliteitsbeleid. Op de richtlijn zijn dochterrichtlijnen gebaseerd, waarin is vastgelegd hoeveel er van bepaalde stoffen in de buitenlucht mag zitten, de zogenoemde luchtkwaliteitsnormen. De eerste dochterrichtlijn geeft normen voor zwavel- en stikstofdioxide, stikstofdioxide, lood en fijn stof. Normen voor benzeen en koolmonoxide staan in de tweede dochterrichtlijn. De derde dochterrichtlijn bevat normen voor ozon. De vierde dochterrichtlijn, die nog in voorbereiding is, gaat vooral over zware metalen.

De Europese richtlijn is in de provincie Noord-Holland onlangs pregnant in beeld gekomen toen het bestemmingsplan voor de omlegging van de N201 werd afgekeurd omdat te weinig rekening was gehouden met de luchtkwaliteitsnormen.

⁴¹ WRO, Memorie van Toelichting, p.39.

Probleemanalyse en oplossingsrichtingen BRZO casus

Inleiding

Deze notitie geeft een weerslag van het onderzoek binnen de casus BRZO-regelgeving. (BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen)

De Arbeidsinspectie heeft deze casus aan de commissie aangeleverd en de problematiek van bestuurlijke coördinatie in relatie tot het BRZO als volgt omschreven:

“De overheidsprestatie bij de uitvoering van het BRZO is verre van optimaal. Er is sprake van een grote versnippering in het overheidsoptreden, zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk met coördinatie- en afstemmingsproblemen zowel horizontaal als verticaal. Dit alles leidt tot een ineffectief en inefficiënt overheidsoptreden. De parallellen met de bevindingen n.a.v. de ramp in Enschede dringen zich hierbij op (rapport Oosting).

Dit leidt eveneens tot een probleem met de publieke verantwoording voor de bestuurlijk en politiek verantwoordelijken, in het bijzonder voor de verantwoordelijke bewindspersonen van SZW, VROM en BZK. Hoe kan hier verandering in worden gebracht?”

Omschrijving van het vraagstuk

Algemene beschrijving BRZO

Op 19 juli 1999 is het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van kracht geworden (kortweg BRZO '99). Dit besluit is een vertaling van de zogenaamde Seveso II-richtlijn, die bedoeld is om zware ongevallen met gevaarlijke stoffen te voorkomen, dan wel de gevolgen te beperken. De Seveso II richtlijn is de opvolger van de Seveso I richtlijn die de Europese Commissie in 1982 uitvaardigde als reactie op een ongeval in 1976 in de ICMESSA-fabriek nabij de Italiaanse plaats Seveso. Bij dit ongeval kwam een dioxine-wolk vrij die een groot gebied besmette.

Seveso-regelgeving, en het hieruit voortvloeiende BRZO, is regelgeving die zich voor het eerst niet alleen richt op de veiligheid voor mensen binnen de inrichting (arbeidsveiligheid), maar ook op de veiligheid van mensen buiten de inrichting (aangeduid als 'externe veiligheid') en het milieu. Daarnaast wordt een koppeling gemaakt met de rampenbestrijding en wordt gestreefd naar adequate informatieverstrekking door de overheid aan de bevolking.

Door deze facetten is het BRZO overkoepelende wetgeving over vier wetten, nl. de Wet Milieubeheer (Wm), de arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) en de Brandweerwet 1985.

BRZO regelgeving richt zich alleen op die bedrijven die 'aangewezen worden' omdat zij een bepaalde kritische hoeveelheid gevaarlijke stoffen in huis hebben. In Nederland gaat het in totaal om 325 bedrijven die verspreid zijn over 42 gemeenten.

Belangrijk element van de BRZO regelgeving is dat de BRZO bedrijven met het grootste risicoprofiel (dat zijn er zo'n 190) zelf door middel van het zogenaamde veiligheidsrapport moeten aangeven hoe zij risico's rond gevaarlijke stoffen willen beheersen (hiertoe hebben zij een veiligheidsbeheersysteem moeten invoeren; daarnaast is een intern noodplan verplicht). De overheid is verantwoordelijk voor vergunningverlening, inspectie / handhaving middels verplichte inspectieprogramma's.

Opbouw van de regelgeving

Bij het BRZO is de één-loket gedachte als uitgangspunt gehanteerd: bedrijven hebben in principe één aanspreekpunt: het bevoegd gezag Wm (dwz het bestuursorgaan dat op grond van art. 8.1 Wet milieubeheer bevoegd is tot vergunningverlening aan desbetreffend bedrijf: provincie of gemeente).

Verskillende elementen binnen het BRZO vereisen samenwerking en coördinatie. In het kader van het vraagstuk van de commissie zijn dit de interessante punten. Daarom lopen we deze elementen op hoofdlijnen langs om te bezien welke partijen betrokken zijn en hoe de coördinatie al dan niet (wettelijk) is ingevuld:

Aanwijzen dominobedrijven (art. 7)

Het bevoegd wijst domino-bedrijven⁴² aan *in overeenstemming met*:

- Ambtenaar Arbeidsinspectie
- B&W van gemeente(n)
- Het bestuur van de regionale brandweer

Beoordelen veiligheidsrapport (art. 15 en 16)

Het bevoegd gezag ontvangt het Veiligheidsrapport en stuurt het door naar:

- Ambtenaar Arbeidsinspectie
- B&W van gemeente(n)
- Het bestuur van de regionale brandweer

Deze partijen moeten binnen zes maanden het bedrijf in kennis stellen van hun gezamenlijk oordeel ten aanzien van de aanvaardbaarheid van de in het rapport weergegeven risico's.⁴³

⁴² Dit zijn bedrijven die in geval van incidenten extra risico lopen dat ook bedrijven in de directe nabijheid getroffen worden en als gevolg hiervan extra grote schadelijke gevolgen voor de omgeving kunnen ontstaan.

NB: bovenstaand onderdeel van de regelgeving ondergaat momenteel een wijziging. De casus analyseert echter de situatie zoals de sinds invoering van het besluit van kracht is geweest.

Als een van de bestuursorganen of de ambtenaar Arbeidsinspectie van mening is dat de aangeleverde informatie onvoldoende is, dan kan men via het bevoegd gezag het bedrijf om aanvullende inlichtingen vragen.

Inspectieprogramma en rapportage (art.24)

Het bevoegd gezag stelt een inspectieprogramma vast zodat planmatig en systematisch onderzoek binnen het bedrijf kan worden uitgevoerd. Dit moet gebeuren 'in overeenstemming met':

- Ambtenaar Arbeidsinspectie
- B&W van gemeente(n)

Bestuursorganen of aangewezen ambtenaren die de inspectie hebben uitgevoerd, stellen een rapport op. Gezamenlijke inspectie moet leiden tot een gezamenlijk rapport.

Nadere regels stellen mbt inhoud veiligheidsrapport

De ministers van VROM, BZK en SZW kunnen vanuit hun beleidsfunctie nadere eisen stellen aan de inhoud van het Veiligheidsrapport.

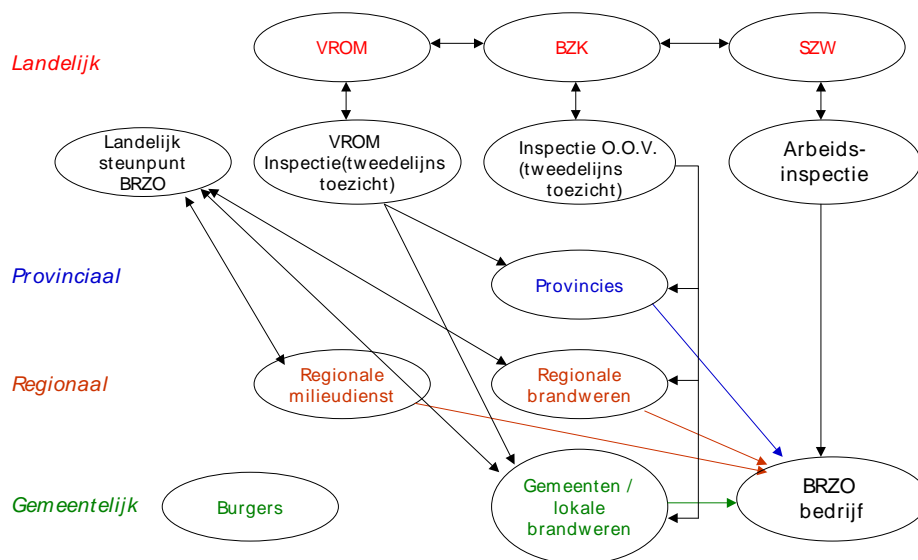
Op grond van de wet is aldus een aantal samenhangende procedures te onderscheiden die de overheid moet uitvoeren:

- Aanwijzen dominobedrijven
- Opstellen inspectieprogramma
- Opstellen en wijzigen inspectieplanning
- Beoordelen Veiligheidsrapportplicht
- Bureaufase beoordelen Veiligheidsrapport
- Uitvoeren inspectie
- Oordeel en publicatie Veiligheidsrapport en risico's
- Handhaven
- Aanpassen Wm-vergunning

⁴³ Het bevoegd gezag stelt tevens de inspecteur en het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van een vergunning ihkv de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in staat een advies uit te brengen ten aanzien van risico's voor het oppervlaktewater.

Bestuurlijke constellatie

De bestuurlijke constellatie ziet er als volgt uit:



Het zou voor deze notitie te ver voeren om per procedure rol van en relaties tussen de spelers in kaart te brengen. Dit wordt wel gedaan binnen het verbetertraject BRZO. Belangstellenden zouden hierover contact kunnen opnemen met de Directie Externe Veiligheid van het ministerie van VROM. In de bijlage staat iets nader beschreven wat de verschillende organen / organisaties voor rol vervullen.

Bestuurlijke knelpunten

Hieronder geven wij een indruk van knelpunten die samenhangen met het vraagstuk van (bestuurlijke) coördinatie binnen het BRZO. Wij baseren ons hierbij op eerdere onderzoeken, de rapportage van de werkconferentie BRZO '99 (onderdeel van het 'verbetertraject BRZO regelgeving' dat wordt gecoördineerd door VROM), enkele voorbereidende gesprekken en de rondetafelconferentie van 23 maart jl.

NB: omdat niet alle respondenten in ons onderzoek onderschreven dat het BRZO regelgeving is met een uitzonderlijk problematisch karakter, hebben wij in bijlage 4 de casus in een breder perspectief geplaatst.

1. Problematische koppeling diverse doelstellingen en dubbele petten

Het BRZO rijgt in zijn huidige opzet meerdere doelstellingen aaneen:

- De nadruk van het besluit ligt bij het goed organiseren van risicobeheersing (zowel door overheid als bedrijfsleven) met behulp van grondige analyse van risico's, afgestemde systeeminspecties etc.
- Daarnaast wordt een koppeling gemaakt met het brede afwegingskader van lokale bestuurders. Hoe past een bedrijf met dergelijke risico's binnen de ruimtelijke ordening van de gemeente, hoe moet de hulpverlening hierop afgestemd worden, hoe wegen deze zaken ten opzichte van de werkgelegenheid die het bedrijf met zich meebrengt?⁴⁴

Deze doelstellingen komen in de huidige formulering van het besluit expliciet bijeen in het artikel waarin in het bevoegd gezag Wet milieubeheer geboden wordt een oordeel te geven ten aanzien van de aanvaardbaarheid van het Veiligheidsrapport *in overeenstemming met* de ambtenaar van de Arbeidsinspectie, B&W van gemeenten en het bestuur van de regionale brandweer.

Het blijkt in de praktijk problematisch dat in feite juistheid, volledigheid en aanvaardbaarheid aan elkaar gekoppeld zijn. Het afgeven van dit aanvaardbaarheidsoordeel brengt lokale bestuurders in een spagaat: Een BRZO-bedrijf in de gemeente brengt met zich mee dat er altijd een zeker restrisico is op een incident met grote gevolgen voor de omgeving. In het kader van de rampenbestrijding komt dit er veelal op neer dat *volgens de geldende rekenmethodieken* de gemeente / veiligheidsregio grootschalig zou moeten gaan investeren in rampenbestrijding om zijn burgers een adequaat beschermingsniveau te kunnen bieden dat in overeenstemming is met de geldende richtlijnen.⁴⁵ Geld voor dergelijke investeringen is er in veel gemeenten niet. Voor bestuurders kan het lastig zijn om aan burgers te verkopen: ik ken en aanvaard de risico's die gepaard gaan met deze bedrijfsactiviteiten, maar ik kan u hier niet tegen beschermen. Door respondenten wordt dit als achterliggende reden aangevoerd waarom sommige burgemeesters lang hebben gewacht met het afgeven van een aanvaardbaarheidsoordeel voor het Veiligheidsrapport of dit soms helemaal niet hebben gedaan.

Doordat termijnen ver overschreden werden, kwamen verbetertrajecten van bedrijven in een vacuüm terecht .

NB: vanuit het BRZO heeft de burgemeester een verantwoordelijkheid, B&W heeft een verantwoordelijkheid en het bestuur van de regionale brandweer heeft een verantwoordelijkheid; de burgemeester heeft dus meerdere petten.

⁴⁴ Een derde doelstelling is het informeren van burgers. Wij hebben ons in het casusonderzoek niet gericht op dit aspect van de regelgeving.

⁴⁵ Het betreft hier de maatrap - operationele prestaties richtlijnen van BZK.

2. Partijen opereren vanuit verschillende rollen en instrumentaria

Het Bevoegd gezag Wet Milieubeheer en het Bevoegd gezag Openbare Veiligheid / Rampenbestrijding houden beide toezicht en treden handhavend op ten aanzien van de naleving van regels gesteld in de vergunning.

Vanuit de toezichthoudende rol zijn deze partijen in sommige gevallen meer een overlegpartner dan een strikte handhaver, zoals de Arbeidsinspectie dat wel is. Bovendien hebben de verschillende partijen niet allemaal hetzelfde handavingsinstrumentarium.

Binnen de BRZO casus, zo moge duidelijk zijn, is niet altijd sprake van efficiënt overheidsoptreden. De vereiste samenwerking leidt niet altijd tot veiligheidswinst, maar wel tot lange doorlooptijden, dubbel werk, (verhoogde kans op) tegenstrijdige conclusies en andere vormen van wrijvingsverliezen. Met name bij de beoordeling van veiligheidsbeheerssystemen, veiligheidsrapporten en het inspectieprogramma zijn elementen aanwijsbaar waar meerdere partijen vanuit hun eigen invalshoek uitspraken doen over dezelfde veiligheidsaspecten. Binnen het huidige juridische systeem is het niet mogelijk dat de ene dienst gebruikt maakt van constateringen die gedaan zijn door opsporingsambtenaren van een andere dienst.

Een landelijke scheidsrechter / stimulator in de samenwerking aan wie aandachtspunten of geschilpunten kunnen worden voorgelegd, is niet duidelijk aanwezig.

Voorbeeld Shell: het opstellen van een Veiligheidsrapport is een eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf. Het bedrijf had hier veel overleg over met het Bevoegd Gezag Wet Milieubeheer (het bevoegd gezag dat fungeert als loket van de overheid). Toen het Veiligheidsrapport eenmaal was ingeleverd kwamen er echter vanuit de brandweer veel aanvullende eisen en vragen die enorme extra inspanning eisten van het bedrijf en zorgde voor grote vertraging.

3. Per dienst verschillende interne sturingsprincipes

De Arbeidsinspectie opereert vanuit een eigen kwaliteitssysteem en beoogt daarmee landelijke standaardisatie. De overige diensten hebben geen uniform kwaliteitssysteem en opereren vanuit de eigen autonome positie. Een van de consequenties is dat de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld het inspectieprogramma afstemmen moet met 54 verschillende bevoegde gezagen. Een bedrijf dat meerdere vestigingen heeft verspreid over verschillende gemeenten / provincies krijgt te maken met verschillende eisen en werkwijzen van wat - vanuit hun perspectief - in principe 'dezelfde dienst' is.

4. Gebrek aan kennis en expertise

Er is weliswaar een landelijk steunpunt BRZO, maar gemeenten en provincies zijn niet verplicht gebruik te maken van de hier aanwezige kennis en expertise. Het steunpunt heeft voorsnog dus ook niet geleid tot uniformering van werkprocessen. Er is geen gezamenlijke praktijk van kwaliteitsverbetering. Bedrijven klagen over de kwaliteit van het overheidsoptreden ('ze hebben er geen verstand van, een enkeling daargelaten'). Gevolg kan zijn dat het bedrijf de

overheid niet meer als serieuze gesprekspartner beschouwt of dat incompetent optreden zelfs leidt tot ernstige conflicten.

5. *Eén-loket zonder doorzettingsmacht*

Omdat het BRZO coördinerend is voor vier wetten is de bestuurlijke constellatie als geheel ingewikkeld geworden.

Binnen het BRZO is weliswaar één aanspreekpunt (BG Wm) benoemd voor bedrijven (één - loket). Echter, dit 'aanspreekpunt' moet een aantal zaken regelen 'in overeenstemming met' andere bevoegde gezagen. Het BG Wm heeft dus geen doorzettingsmacht. Er is nu dus geen regisseur die *accountable* is voor het halen van termijnen. Door het overschrijden van deze termijnen kunnen bedrijven soms niet verder met hun proces van kwaliteitsverbetering (men weet niet waar men aan toe is, welke investeringen noodzakelijk geacht worden).

Iedere uitvoerder zet de stap naar zijn beleidsafdeling of departement (verticale afstemming). Het gevolg is dat er te veel diversiteit en te weinig landelijke sturing is op het detecteren en verwerken van verbeterpunten.

Tabel 3.1: Score van bestuurlijke knelpunten op beoordelingskader

<i>Bestuurlijk knelpunt</i>	<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Eenvoud</i>
1. problematische koppeling doelstellingen	Binnen het BRZO is niet aan elke doelstelling een even krachtig instrument gekoppeld; via deze weg wordt niet elke doelstelling echt behaald. Burgemeesters hebben soms lang gewacht met geven oordeel, waardoor termijnen overschreden zijn.	Wanneer bijvoorbeeld gemeenten een oordeel moeten geven over de aanvaardbaarheid van een Veiligheidsrapport doen zij plat gezegd het werk over dat andere partijen reeds hebben gedaan	De betrokken bedrijven kunnen er niet zeker van zijn dat zij altijd op dezelfde criteria worden afgerekend	Koppeling doelstellingen zorgt voor minder eenvoud
2. partijen opereren vanuit verschillende rollen en instrumentaria		Partijen kijken naar dezelfde aspecten, maar mogen niet zonder meer	Omdat de Arbeidsinspectie bv niet betrokken is bij vergunning-	

Bijlage: vier casusbeschrijvingen

		elkaars bevindingen overnemen.	verlening, maar vervolgens wel oordeelt over aspecten die ook bij de vergunningverlening aan de orde zijn geweest, kan bedrijf met tegenstrijdige oordelen geconfronteerd worden.	
3. per dienst verschillende interne sturingsprincipes				De Arbeidsinspectie werkt met 1 kwaliteitssysteem ; daarnaast hebben 12 provincies, 42 gemeenten en 25 regionale brandwerven geen uniform kwaliteitssysteem
4. gebrek aan kennis en expertise	Overheid biedt inhoudelijk geen goed tegenspel aan bedrijven (kijkt niet naar de goede dingen)		Overheids-ambtenaren opereren niet eenduidig	
5. coördinerend bevoegd gezag zonder doorzettingsmacht	Niemand accountabel voor behalen termijnen etc	Wrijvingsverliezen omdat geen partij knopen kan doorhakken	Achter het éne loket doet ieder partij 'zijn eigen ding' (zie vooral ook knelpunt 2 en 3)	Eén loket gedachte in principe vervult

Oplossingsrichtingen

Om bovenstaande knelpunten het hoofd te bieden zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar. Overigens is het op deze plaats goed er nogmaals op te wijzen dat momenteel reeds een programma versterking BRZO wordt gecoördineerd door de directie Externe Veiligheid van VROM. Binnen dit

verbeterprogramma wordt onder leiding van een regiegroep gewerkt aan oplossingen. Deze oplossingen zijn deels overgenomen in deze paragraaf.

De paragraaf kent twee perspectieven:

- Oplossingen voor het vraagstuk van bestuurlijke coördinatie door veranderingen aan te brengen in beleidsdoelstellingen of in de rol die de overheid zichzelf toedeelt.
- Oplossingen voor het vraagstuk door verbetering van de bestuurlijke coördinatie. Dit kan langs twee sporen: allereerst kan gewerkt worden aan meer regie, daarnaast kan ook gewerkt worden aan vereenvoudiging van de organisatie van de betrokken overheden.

Veranderen:

Ontknopen van doelstellingen

Door wetswijziging zullen binnen het verbetertraject BRZO de verschillende doelstellingen die samenkomen bij het oordeel omtrent het veiligheidsrapport voor een belangrijk deel worden ontvlecht. Wettelijke noodzaak tot coördinatie met gemeente met betrekking tot het oordeel over het Veiligheidsrapport vervalt hierdoor.⁴⁶

Een strikte ont koppeling van vergunningverlening op grond van de Wet Milieubeheer en BRZO-beoordelingen en BRZO-inspecties zou het coördinatievraagstuk voor het BRZO voor een deel oplossen.

Verleggen van verantwoordelijkheid van publiek naar privaat

De overheid kan ook haar coördinatievraagstuk reduceren door de verantwoordelijkheid voor veiligheid op een andere manier in te vullen. Concreet: momenteel verleent de overheid vergunning (in het kader van de externe veiligheid / milieu) en inspecteert de overheid of de genomen maatregelen en procedures van het bedrijf op orde zijn. De overheid zou zich echter ook meer kunnen terugtrekken en de verantwoordelijkheid voor veiligheid nog meer bij het bedrijf neerleggen dan nu het geval is. Dit zou betekenen dat de overheid auditerend te werk gaat (audits zouden aan private partij kunnen worden uitbesteed).

Bedrijven nemen zelf verantwoordelijkheid

De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) pleit ervoor om de inspecties en handhaving meer toe te snijden op het niveau van risicobeheersing van bedrijven.⁴⁷ Dit wordt als volgt onderbouwd: Bedrijven zijn al enkele decennia bezig met risicobeheersing.

⁴⁶ Het voorliggende wijzigingsbesluit voorziet erin dat het aanvaardbaarheidsoordeel vervalt en dat het aanwijzen van domino-bedrijven niet langer een gezamenlijke beslissing hoeft te zijn.

⁴⁷ Gebaseerd op een speech van mevrouw dr.ir. Alma-Zeestraten, directeur VNCI op het symposium Veiligheid: product van publiek-private samenwerking d.d. 8 april 2005.

Aanvankelijk waren maatregelen vooral gericht op de hardware (hekken, 'veiligheidskleppen' etc). Toen dit min of meer op orde was werd de nadruk verschoven naar het op orde brengen van verantwoordelijkheden en procedures. Inmiddels is op dit gebied veel veiligheidswinst behaald. Het aandachtsgebied is nu vooral de factor 'mens'. Gedachte hierbij is dat enerzijds juist vaak menselijke fouten oorzaak zijn van incidenten (en vooral ingehuurde derden vormen een risicogroep). Anderzijds is het bij het beheersen van risico's en bij het beperken van incidenten van groot belang dat individuen flexibel en veerkrachtig, met gezond verstand en soms juist buiten alle procedures om kunnen opereren. Dit laatste vereist een hoge mate van professionaliteit, kennis van zaken en het vermogen te leren van ongevallen en bijna-ongevallen.

Niet langer inspecties op detailniveau

De VNCI bepleit dat bedrijven die in de derde fase van risicobeheersing opereren ook volwassen door de overheid tegemoet getreden worden. Dat betekent niet langer inspecties op detailniveau, maar certificering en auditing aangepast aan de wezenlijke vraagpunten.

Gedifferentieerd toepassen

Overigens zijn natuurlijk niet alle BRZO-bedrijven even ver met hun risicobeheersing. Ook kleine ondernemers kunnen binnen het besluit vallen.

Dit pleit ervoor dat een dergelijke verschuiving van verantwoordelijkheden alleen gedifferentieerd moet worden toegepast. Bedrijven zouden minder gedetailleerd overheidstoezicht moeten kunnen verdienen. Een dergelijke benadering past binnen het concept van de *civil society* waarbij bedrijfsleven nadrukkelijker verantwoordelijkheid neemt voor de rol en positie die zij inneemt in de maatschappij.

Verbeteren:

Versterken uniform optreden door indirecte sturing vanuit het rijk

De centrale overheid kan uniform optreden van lokale overheden faciliteren door kennis en expertise bij gemeenten, brandweer en provincies te versterken. Concreet gaat het hier om oplossingen als:

- Het versterken van de positie van het steunpunt BRZO
- Het instellen van een landelijk steunpunt Externe Veiligheid
- Gezamenlijk opleiden
- Beter instrumenteren van betrokken overheden (opstellen handreikingen, benoemen *best practices* etc)

Dit zijn zeer indirecte vormen van sturing die op zich goed passen bij de verhoudingen binnen de decentrale eenheidsstaat, omdat het de autonomie van gemeenten en provincies niet aantast. Decentrale overheden zijn niet verplicht van deze faciliteiten gebruik te maken.

Versterken regie door stellen kwaliteitseisen

Het zou een stap verder voeren wanneer de regie versterkt zou worden doordat aan de betrokken overheden meer kwaliteitseisen gesteld zouden worden (vorm, inhoud,

frequentie, doorlooptijden inspecties, minimale opleidingseisen etc). In het verbeterprogramma BRZO wordt aan dit aspect gewerkt.

Meer regie door versterken rol coördinerend bevoegd gezag

Door wetswijziging zou de rol van het coördinerend bevoegd gezag versterkt kunnen worden. Het bevoegd gezag (in casu de provincie) zou dan duidelijker kunnen sturen op uniform overheidsoptreden bij de vergunningverlening, behalen van termijnen etc.

Organisatie vereenvoudigen door verleggen bevoegdheden danwel meer centralisatie

Binnen deze categorie oplossingen (die vooral het vraagstuk van coördinatie van de handhaving adresseren) zijn meerdere varianten denkbaar:

- Bundeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden handhaving bij SZW (waarbij aspecten milieu en rampenbestrijding worden toegevoegd)
- Bundelen bevoegdheden en verantwoordelijkheden handhaving bij VROM (waarbij aspecten arbeidsveiligheid en rampenbestrijding worden toegevoegd)
- Instellen van een landelijke korps brandweerdiensten (vergelijkbaar met het KLPD) zodat een eenduidig aanspreekpunt wordt geformeerd voor andere diensten en beleid eenduidig wordt uitgevoerd.
- Integratie van de handhavende diensten: Deel van de Arbeidsinspectie en VROM Inspectie (en wellicht Inspectie Openbare Orde en veiligheid) zouden kunnen fuseren tot een landelijke dienst die inspectie en handhaving (overigens breder dan alleen BRZO regelgeving) voor hun rekening nemen en adviseren aan het bevoegd aangaande de aanvaardbaarheid van het veiligheidsrapport. (deze optie wordt vergeleken met de Britse Health and Safety Executive).

Bijlage 1: Gesprekspartners en geraadpleegde literatuur

Geïnterviewde personen

- De heer Hendrikx, oud Commissaris van de Koningin Overijssel, lid Commissie De Grave
- De heer W. de Koning, projectleider deelproject verbeterprogramma BRZO
- De heer Moons, directeur, Directie Externe Veiligheid, VROM
- De heer R. Plarina, secretaris verbeterprogramma BRZO, Directie Externe Veiligheid, VROM
- De heer Van Poelgeest, raadsadviseur, ministerie van Algemene Zaken, lid Commissie De Grave
- De heer R. van Santvoort, Brandweer Rotterdam
- De heer J. van Steen, coördinator veiligheid procesindustrie, DCMR
- De heer L. van Vliet, hoofd afdeling risicobeleid, directie Crisisbeheersing, BZK
- De heer In 't Veld, directeur, directie Major Hazard Control, Arbeidsinspectie

Deelnemers rondetafelgesprek

- De heer J. G. Bos, VROM Inspectie
- De heer J. A. M. Hendrikx, oud Commissaris van de Koningin Overijssel, lid Commissie De Grave
- De heer P. IJssels, burgemeester Gemeente Gorinchem
- De heer C. Moons, Directie Externe Veiligheid Ministerie VROM
- Mevrouw A. van der Rest, Manager Environmental Affairs, SN-EA Shell Nederland bv
- De heer P. Schings, vaksecretaris Commissie De Grave, Ministerie van BZK
- De heer A. Scholten, burgemeester Gemeente Zwijndrecht
- Mw. E. van der Stegen, Ministerie van SZW
- De heer J. Uijlenbroek, algemeen directeur AI Ministerie SZW,
- De heer R. in 't Veld, directeur Major Hazard Control Ministerie SZW
- De heer L. van Vliet, Hoofd Afdeling Risicobeleid Ministerie BZK
- Mevrouw A. van Galen, senior adviseur B&A
- De heer O. Papa, senior adviseur B&A

Literatuuroverzicht BRZO casus

- Bekkers, Van Galen e.a., *Chloor over het hek, Samenspel van bedrijf en overheid bij crisisbeheersing, Evaluatie van de incidentenbestrijding bij de chloorwolkontsnapping in Delfzijl op 5 januari 2004*, Den Haag 2004.
- Cap Gemini Ernst & Young, *Werk aan uitvoering, Interdepartementale evaluatie BRZO'99*, 2004.
- Novioconsult, *Samenwerken loont, Eindrapport Pilotproject Delfzijl*, 2004.
- Esther Versluis, *Enforcement Matters, Enforcement and Compliance of European Directives in Four Member States*, Delft 2003.
- Ministerie van VROM, *Uitvoering Besluit risico's zware ongevallen 1999, Onderzoek naar de uitvoering door het bevoegd gezag Wm en (VR-plichtige) bedrijven*, peildatum augustus 2003.

Bijlage: vier casusbeschrijvingen

- Jürgen Wettig and Sam Porter, *The Seveso II Directive*, 1999.
- Besluit risico's zware ongevallen 1999.
- Rapportage Werkgroep Overheidsprestaties BRZO - voorbereiding ten behoeve van de tweedaagse werkconferentie BRZO 0- 31-8 en 1-9-2004.

Bijlage 2: Spelers BRZO-veld

In deze bijlage wordt een korte toelichting gegeven op de organisaties uit de figuur 'bestuurlijke constellatie BRZO' - pag. 3.3.)

EU

Vaardigt Seveso-richtlijn uit en vraagt aan betrokken ministeries van de EU-partners terugkoppeling ten aanzien van de uitvoering van deze richtlijn.

Ministerie van VROM

VROM heeft als coördinerend ministerie een belangrijke beleidsmakende functie. Dit ministerie is niet voor niets initiator en coördinator van het verbeterprogramma.

Ministeries van SZW en BZK

Hebben eveneens een beleidsvormende rol.

Landelijk steunpunt BRZO

Omdat er tijdens de eerste BRZO-cyclus tekortkomingen werden geconstateerd in de uitvoering heeft het ministerie van VROM een landelijk steunpunt BRZO ingericht. Dit steunpunt helpt gemeenten bij de vergunningverlening en handhaving. Dit vereist namelijk specialistische kennis die gemeenten zeker niet altijd in huis hebben. Het landelijk steunpunt is ondergebracht bij de DCMR. Met behulp van het steunpunt kan landelijk een bepaald uniform kennisniveau worden behaald, ware het niet dat gemeenten en andere betrokken overheidsdiensten niet verplicht zijn specialistische kennis van het steunpunt in huis te halen (ze kunnen bijvoorbeeld ook zelf aan de slag of een consultant inhuren).

Arbeidsinspectie

Deze inspectie is eerstelijns toezichthouder voor de Arbeidsomstandigheden wet.

VROM Inspectie

Deze inspectie is tweedelijns toezichthouder. Dat wil zeggen dat de inspectie nagaat of gemeenten en provincie zich in de vergunningverlening en handhaving houden aan de Wet milieubeheer.

Provincie

In de meeste gevallen is de provincie het bevoegde gezag voor de vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer.⁴⁸

⁴⁸ Afhankelijk van het type inrichting, is dit de gemeente of de provincie (zie Ivb - Inrichtingen en vergunningbesluit milieubeheer).

Regionale milieudienst

De uitvoering van provinciale taken kan gemandateerd zijn aan regionale milieudiensten.

Regionale brandweer

Regionale brandweren voeren BRZO taken uit in opdracht van gemeenten. In de praktijk zijn er vijf kernregio's benoemd waar kennis en expertise zijn gebundeld.

Gemeente

De gemeente kan bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening in het kader van de Wet Milieubeheer. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag in het kader van de openbare veiligheid. De burgemeester is opperbevelhebber van de rampenbestrijding mocht er daadwerkelijk sprake zijn van een incident.

Lokale brandweer

De lokale brandweer is onderdeel van de gemeente en voert ook gemeentelijke BRZO taken uit.

Bijlage 4: Het vraagstuk in perspectief

BRZO regelgeving en BRZO bedrijven kunnen zich sinds de invoering van het besluit verheugen op de nodige aandacht van politici, bestuurders en ambtenaren. Hierbij lijkt het erop dat BRZO regelgeving sterk problematisch is en dat er hardnekkige, haast niet op te lossen problemen zijn. Tijdens ons casusonderzoek stelden enkele respondenten zich echter op het standpunt dat het problematische karakter van de regelgeving overdreven wordt, maar dat er wel duidelijke oorzaken zijn aan te wijzen waarom BRZO zoveel en niet altijd op positieve wijze in de belangstelling staat.

Hieronder enkele oorzaken voor de verhoogde aandacht voor BRZO-regelgeving op een rij:

Een verhoogde maatschappelijke aandacht voor rampen

De invoering van BRZO regelgeving viel samen met de vuurwerkramp in Enschede (2000) en daardoor ontstond specifiek veel aandacht voor risico's voor de omgeving (externe veiligheid) en regelgeving die deze risico's zou kunnen doen verminderen. Hierbij wordt overigens wel eens vergeten dat de vuurwerkopslag in Enschede niet als een BRZO bedrijf aangemerkt zou zijn geweest als de regelgeving al eerder van kracht zou zijn.

Verplicht werken vanuit één-loket is een novum

BRZO regelgeving en de één-loket gedachte die hierbij wordt nagestreefd, maakt dat problemen in de samenwerking apert worden. Dergelijke problemen (zoals een *overkill* aan inspecteurs en trage doorlooptijden) zijn er ook op andere terreinen, maar kunnen daar eerder genegeerd worden omdat er wettelijk geen eisen aan gesteld worden.

Opstartproblemen door grote piekbelasting

Bij de invoering van het BRZO streefde men er naar om alle bedrijven tegelijkertijd te behandelen en uitsluitel te geven. Deze piekbelasting zorgde voor overbelasting aan overheidszijde en de nodige vertraging. De overheid werd hierdoor een onbetrouwbare partner die de afgesproken termijnen bij lange na niet haalde.

Bestuurders wakker geschud

De uitvloeiselen van BRZO zorgden ervoor dat lokale bestuurders in een spagaat terecht kwamen. Om bedrijven in hun gemeenten te behouden, werd hen gevraagd bestuurlijk een akkoord te geven op de BRZO-vergunning. Tegelijkertijd zorgde o.a. het verplichte veiligheidsrapport ervoor dat dezelfde bestuurder meer dan ooit inzicht kreeg in de risico's van het bedrijf dat hij in huis had. Dit betekende dat hij als opperbevelhebber van de rampenbestrijding niet altijd meer met een gerust hart kon gaan slapen.

Evaluatie verplicht

Een laatste reden voor verhoogde belangstelling voor BRZO kan genoemd worden het feit dat BRZO regelgeving cyclisch is opgebouwd (een vergunning wordt in principe

voor 5 jaar afgegeven). Er heeft een wettelijk verplichte evaluatie plaatsgevonden die alle problemen en probleempjes heeft opgesomd. Naar aanleiding van geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering is een verbeterprogramma gestart.

Deze respondenten wijzen er ook op dat er nog veel andere terreinen zijn waar risico's bestaan op ongevallen met gevaarlijke stoffen die veel minder gereguleerd zijn. Als potentieel risicovolle *black boxes* noemen zij bijvoorbeeld:

- Het vervoer van gevaarlijke stoffen (wettelijk instrumentarium voor en toezicht op vooral vervoer over de weg, over water en door buisleidingen is schaars).
- Kleine oude fabriekjes of opslagbedrijven in woonwijken (bekend voorbeeld is dat bij brand van grote hoeveelheden plastic dodelijk 'blauwzuurgas' kan vrijkomen - vergelijk branden in Roermond en..).

Belangrijke moraal van dit verhaal zou kunnen zijn dat het goed is om de uitvoering van het BRZO waar mogelijk te verbeteren, maar dat het in het kader van risicobeheersing niet onverstandig is om de blik en daarmee de bestuurlijke energie breder te richten.

Bijlage 5: BRZO'99: evaluaties, verbetertrajecten en aanverwante projecten

In 1999 zijn de als BRZO-plichtig aangewezen bedrijven een vijfjaarlijkse rapportage-cyclus ingegaan. In 2004 is deze eerste cyclus geëvalueerd (Werk aan uitvoering, interdepartementale evaluatie BRZO'99). Daarnaast verscheen in 2004 een onderzoeksrapport van de VROM-Inspectie over de uitvoering van BRZO'99. Ook eerder vonden reeds deelevaluaties plaats omtrent de implementatie van de nieuwe regelgeving. Op basis van onder meer deze evaluaties is een multidisciplinaire werkgroep aan de slag gegaan om voorstellen te doen voor verbetertrajecten. Er is een wensbeeld geformuleerd van de door gezamenlijke overheden te leveren prestaties bij de uitvoering van de BRZO'99. Hierbij zijn de volgende kwaliteitseisen geoperationaliseerd: tijdigheid, eenduidigheid, uniformiteit, juistheid en rechtvaardigheid. Dit heeft geresulteerd in een intentieverklaring voor een Projectprogramma Versterking BRZO '99.

Begin 2004 werd daarnaast een pilotproject uitgevoerd op het chemiepark Delfzijl naar de mogelijkheden om de toezichtlast voor bedrijven ihkv BRZO-controles te verminderen en de efficiency bij de overheid te doen toenemen. De pilot maakt deel uit van het programma Andere Overheid.

Op deze plaats is het ook nog van belang te wijzen op twee andere trajecten binnen het programma Andere Overheid die het onderwerp BRZO regelgeving raken.

De commissie Hendriks houdt zich bezig met het vraagstuk externe veiligheid in den brede.

Het traject cluster aanpak gevaarlijke stoffen houdt zich bezig met het omgaan met gevaarlijke stoffen in zijn algemeenheid (dus niet alleen binnen BRZO bedrijven, maar bijvoorbeeld ook binnen de landbouw) en de manier waarop vergunningverlening en handhaving gestroomlijnd kunnen worden.

Illegale arbeid

Inleiding

De vraagstelling bij het thema *Bestuurlijke coördinatie rond illegale arbeid* luidde:

“... hoe kan er voor gezorgd worden dat de diverse (bij de handhaving betrokken) instanties kunnen samenwerken met het oog op een gezamenlijk te behalen resultaat?”. De aanpak van illegale tewerkstelling staat al jaren op de agenda, zonder dat dit tot bevredigende resultaten heeft geleid.

De vraagstelling heeft er, samen met de in de opdracht aan de commissie opgenomen knelpunten, toe geleid dat in het casuonderzoek de nadruk is gelegd op de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), i.e. op de aanpak van illegale arbeid. Daardoor blijft bijvoorbeeld de bestuurlijke coördinatie bij het wegnemen van de oorzaken van illegale arbeid buiten beschouwing. De casus concentreert zich verder op de bestuurlijke coördinatie rondom de handhaving door de Arbeidsinspectie (AI). Daardoor wordt bijvoorbeeld niet stilgestaan bij de aansturing van de SIOD en de aanpak van grotere zaken als constructies rondom illegale arbeid.

Ten behoeve van de casus illegale arbeid is allereerst een documentstudie uitgevoerd. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de AI, het ministerie van SZW, het UWV, het CWI, het ministerie van Justitie en de VNG.⁴⁹ Daarna heeft de commissie haar inzichten getoetst en verdiept in een rondetafelgesprek.⁵⁰

Omschrijving van het vraagstuk

Arbeidsmigratiebeleid

Het arbeidsmigratiebeleid en de handhaving van de Wav vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Binnen het ministerie ligt de verantwoordelijkheid voor het beleid bij de directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid. De Arbeidsinspectie (AI) is belast met de handhaving⁵¹.

De Wav regelt het werken van vreemdelingen in Nederland⁵². Nederland voert met de Wav een selectief, vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op economische motieven gericht op bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt. De komst van kennismigranten wordt gefaciliteerd terwijl die van laagopgeleide migranten gereguleerd wordt. Met de Wav en de handhaving ervan wordt voorts een bijdrage geleverd aan⁵³:

- het voorkomen van verdringing;
- het bestrijden van fraude met belastingen en ontduiken van premies in samenhang met illegale tewerkstelling;

⁴⁹ Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen de bijlage.

⁵⁰ Zie voor de deelnemers aan het rondetafelgesprek de bijlage.

⁵¹ De directie Uitvoeringsbeleid van SZW is als trekker en coördinator van de Landelijke Stuurgroep interventieteams ook betrokken bij de handhaving, zie onder meer paragraaf 3.4.

⁵² Een vreemdeling is iemand die niet afkomstig is uit de Europese Economische Ruimte (EER) die bestaat uit de lidstaten van de EU en de landen IJsland, Noorwegen en Liechtenstein.

⁵³ Jaarplan Arbeidsinspectie 2004, blz. 35.

- het tegengaan van concurrentievervalsing tussen werkgevers en van verloedering van bedrijfstakken in de sfeer van arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

Bij illegale tewerkstelling gaat het om twee situaties:

- vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven, maar niet in Nederland mogen werken zonder dat de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning;
- vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven en daarom ook niet mogen werken.

Het uitgangspunt bij het arbeidsmigratiebeleid is dat vreemdelingen alleen in Nederland mogen werken als er onvoldoende aanbod is vanuit Nederland en de EER landen⁵⁴. Werkgevers die vreemdelingen in dienst willen nemen moeten eerst werven in Nederland en de EER. Lukt dit niet dan kan de werkgever een tewerkstellingsvergunning aanvragen bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Het CWI toetst de aanvraag en verstrekt bij een positief besluit de tewerkstellingsvergunning⁵⁵. Het CWI toetst of er in Nederland geen geschikt aanbod is dat prioriteit geniet (bijvoorbeeld langdurig werklozen) en op formaliteiten.

Het ministerie van Justitie/V&I is verantwoordelijke voor de toelating van vreemdelingen (verblijfskant) en SZW dus voor de tewerkstelling (arbeidskant). Een uitzondering op deze regel is de toelating van vreemdelingen die zich willen vestigen als zelfstandige, hiervoor is het ministerie van Justitie/V&I verantwoordelijk voor verblijf en arbeid. Ook hier weegt bij de toelating het belang van de nationale economie en arbeidsmarkt. De nieuwe onderneming moet in het belang van de Nederlandse economie zijn en het moet nodig zijn dat de ondernemer zich hier vestigt. Het ministerie van EZ adviseert de IND hierover.

De handhaving van de Wav vindt plaats via werkplekcontroles waarbij de werkgevers gecontroleerd worden op illegale tewerkstelling. Het is volgens de Wav de werkgever die bij illegale tewerkstelling de wet overtreedt (de werknemer is 'slechts' getuige van de overtreding). Is er sprake van illegale tewerkstelling dan volgt een bestuurlijke boete. Bij herhaalde overtreding van de Wav volgt strafrechtelijke vervolging (zie ook paragraaf 2.4).

Omvang illegale arbeid in Nederland⁵⁶

Op basis van onderzoeken van SZW en de ABU constateert de Rekenkamer in 2004 een toename van de illegale tewerkstelling sinds 1999.⁵⁷ Op basis van de aangehaalde onderzoeken komt de Rekenkamer tot een groei van 35.000 à 50.000 illegaal tewerkgestelden in 1999, tot 48.500 à 79.300 in 2004. De groei doet zich voor in sectoren als de bouw, de zware industrie en de haven. Volgens de Algemene Rekenkamer (Rekenkamer) dienen cijfers over illegale arbeid behoedzaam te worden gehanteerd omdat illegale arbeid zich in het onzichtbare afspeelt.

Kwantitatief beeld handhaving

Door de extra menskracht voor handhaving worden in 2006 naar verwachting 11.000 inspecties verricht⁵⁸. Tot 2003 verricht de AI Jaarlijks ongeveer 3.500 controles ter plaatse. Op basis van de

⁵⁴ Dit geldt ook voor de nieuwe lidstaten van de EU Estland, Letland, Hongarije, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Voor deze landen geldt een overgangsregime tot 1 mei 2006. Voor deze werknemers geldt wel een versnelde procedure voor bepaalde beroepen.

⁵⁵ Een vergunning wordt geweigerd als er voldoende aanbod is uit Nederland of de EER, de werkgever zich niet voldoende ingespannen heeft om mensen uit deze landen te werven, een werkgever onvoldoende acht slaat op aanbod uit deze landen dat binnen korte tijd beschikbaar komt; de arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden in het bedrijf van de aanvrager duidelijke gebreken tonen.

⁵⁶ Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, Kamerstukken II 28 810 nr. 1-2, blz. 25.

⁵⁷ De Rekenkamer haalt hier de volgende onderzoeken aan: Illegale tewerkstelling verkend, Research voor Beleid, maart 2001 en Over de grens. een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid, Research voor Beleid, april 2004.

⁵⁸ SZW, begroting 2005, Kamerstukken II 29 800 XV nr. 1-2.

jaarverslagen van de AI komt de Rekenkamer tot de volgende aantallen processen-verbaal: 2000: 718; 2001: 739; 2002: 658; 2003: 731⁵⁹. Deze aantallen liggen iets boven wat met het OM in het handhavingsarrangement afgesproken is. Het aantal hierbij betrokken illegaal tewerkgestelden schommelde tussen de 2000 en 3000. De SIOD trof in 2003 bij haar opsporingsactiviteiten enkele honderden illegaal tewerkgestelden aan. Volgens de Rekenkamer leidde in de jaren 2000-2002 90% van de door het OM beoordeelde zaken tot een straf, meestal een transactie. Hierbij merkt de Rekenkamer op de straffen laag te vinden en wijst in dit verband op de hoge recidive⁶⁰. De Rekenkamer schat de pakkans voor illegaal tewerkgestelden op 5% à 10%⁶¹. De prestaties van de AI bij de opsporing van illegale arbeid vertonen een stabiel beeld, maar staan niet in verhouding tot de omvang en groei van het fenomeen in de verschillende branches, aldus de Rekenkamer. De AI zelf schat de pakkans van bedrijven die mensen illegaal tewerkstellen op gemiddeld 10% en in bepaalde sectoren als de bouw op 20%⁶².

Momenteel wordt bij 15% tot 25% van de bedrijven die worden gecontroleerd overtredingen geconstateerd. Het kabinet stel zich ten doel dat het percentage werkgevers dat overtredingen begaat in het kader van de Wav is teruggebracht tot minder dan 15% in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbureau, schoonmaak, vlees en vis⁶³.

Recente ontwikkelingen en beleidsdiscussies

Bestuurlijke boete

Per 1 januari 2005 bestaat in de Wav de bestuurlijke boete. Dit houdt in dat de AI werkgevers die illegale werknemers in dienst hebben direct kunnen beboeten. Deze boete bedraagt 8.000 Euro per illegaal tewerkgestelde werknemer voor bedrijven en 4.000 Euro voor particulieren. Bij herhaling kan de boete met 50% verhoogd worden. De maximale boete was 984 Euro per illegaal tewerkgestelde vreemdeling. Door de introductie van de bestuurlijke boete komen veel minder zaken bij het OM. De betrokkenheid van het OM is hierdoor minder belangrijk geworden.

Extra handhavingscapaciteit⁶⁴

Het handhavingsprogramma 2003-2006 van het kabinet voorziet in een uitbreiding van de capaciteit voor de inspecties op het gebied van arbeidsmarktfraude tot 100 fte. Daarnaast zijn er structureel extra middelen beschikbaar voor een verdere uitbreiding tot 180 fte en voor 20 fte voor leiding en ondersteuning van de inspecteurs. Deze uitbreiding moet in 2005 gerealiseerd zijn.

Kenniswerkers

Sinds 1 oktober 2004 is het voor kennismigranten mogelijk om met een eenvoudige en versnelde procedure in Nederland aan de slag te gaan zonder tewerkstellingsvergunning. Het gaat hier om zogenaamde vraaggestuurde arbeidsmigratie. Kennismigranten, gedefinieerd als personen die meer dan € 45.000 per jaar verdienen, zijn vrijgesteld van het apart bij het CWI aanvragen van een tewerkstellingsvergunning. Ze kunnen bij de IND een verblijfsvergunning aanvragen. De IND verleent die als er een arbeidsovereenkomst is waaruit blijkt dat het inkomen boven de genoemde grens ligt. De regeling stelt werkgevers in staat om makkelijker kenniswerkers aan te trekken en maakt het voor hoger opgeleide arbeidsmigranten eenvoudiger om naar Nederland te komen.

Illegalennota

⁵⁹ Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, Kamerstukken II 28 810 nr. 1-2, blz. 31 e.v.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, Kamerstukken II 28 810 nr. 1-2, blz. 51 e.v.

⁶¹ Het betreft hier het aantal aangetroffen illegale werknemers gerelateerd aan het geschatte totaal aantal illegale werknemers en niet de kans dat een bedrijf met illegale werknemers gepakt wordt.

⁶² Aangegeven in rondetafelgesprek.

⁶³ SZW, begroting 2005, Kamerstukken II 29 800 XV nr. 1-2.

⁶⁴ Arbeidsinspectie, Jaarplan 2004.

In april 2004 is de Illegalennota van het kabinet verschenen⁶⁵. De Illegalennota bevat meerdere maatregelen die specifiek voor de aanpak van illegale tewerkstelling van belang zijn:

- De samenwerking tussen vreemdelingenpolitie en de AI wordt geïntensiveerd. De participatie van de vreemdelingenpolitie in de werkplekcontroles van de AI wordt gestimuleerd en aangetroffen illegalen worden uitgezet.
- SZW onderzoekt samen met de betrokken departementen of uitbreiding van de bevoegdheden van inspecteurs van AI om onderzoek te doen naar de identiteit van een persoon wenselijk is.
- De bestuurlijke boete wordt in de Wav opgenomen (zie hierboven).
- Invoering eerstedagsmelding (EDM) per 1 januari 2006: werkgevers worden verplicht nieuwe werknemers op de eerste dag dat gewerkt wordt aan te melden bij belastingdienst en UWV.
- Landelijk dekkend netwerk van interventieteams.
- Er wordt gezorgd voor het kruislings toepassen van de huidige bevoegdheden van de deelnemende organisaties. En er wordt voor gezorgd dat een interventieteam altijd over de bevoegdheden beschikt om illegaal verblijvende personen waarop men stuit aan te kunnen pakken.
- De bevoegdheden op de terreinen fiscaliteit, sociale zekerheid en Wav zullen op elkaar worden afgestemd.
- Belemmeringen voor gegevensuitwisseling in het interventieteam zullen - binnen de grenzen van de privacywetgeving - worden weggenomen.
- Illegale tewerkstelling in de uitzendbranche wordt aangepakt met onder meer de introductie van een vestigingsvergunning; afschaffen van de premierestitutie; wijziging van de inleners- en ketenaansprakelijkheid; wijziging van de bestuurders aansprakelijkheid; pilot door CWI met verificatie en informatiepunten waar werkgevers papieren werknemers op echtheid kunnen laten controleren.

Toekomst arbeidsmigratiebeleid

Door het ministerie van SZW is een toekomstverkenning van het arbeidsmigratiebeleid gestart. Aanleiding hiervoor zijn ontwikkelingen als de uitbreiding van de EU, de aandacht voor de andere dan economische effecten van de instroom van arbeidsmigranten in het kader van het integratiedebat, de mondialisering van de markt voor hoogopgeleiden en de vergrijzing die ook Nederland voor de vraag stelt of met de bevolkingssamenstelling voldoende draagvlak biedt voor groei, concurrentievermogen en welvaart.

In de verkenning zal aandacht besteed worden aan onder meer de volgende mogelijkheden ('knoppen') voor aanpassing van het beleid:

- doelen, uitgangspunten en instrumenten van het beleid(blijft het beleid selectief; continueren vraagsturing of introduceren aanbodsturing);
- systematiek en regelgeving (integratie Wav in Vreemdelingenwet; vereenvoudiging/stroomlijning SZW-Wav-regelgeving);
- vereenvoudiging uitvoering met minder bureaucratie voor werkgevers (één loket voor alle arbeidsmigranten; vervangen vergunningsstelsel door notificatiesysteem; rol ambassades en GBA);
- aanpassen van handhavingsbeleid en instrumenten.

Structuur van de bestuurlijk constellatie

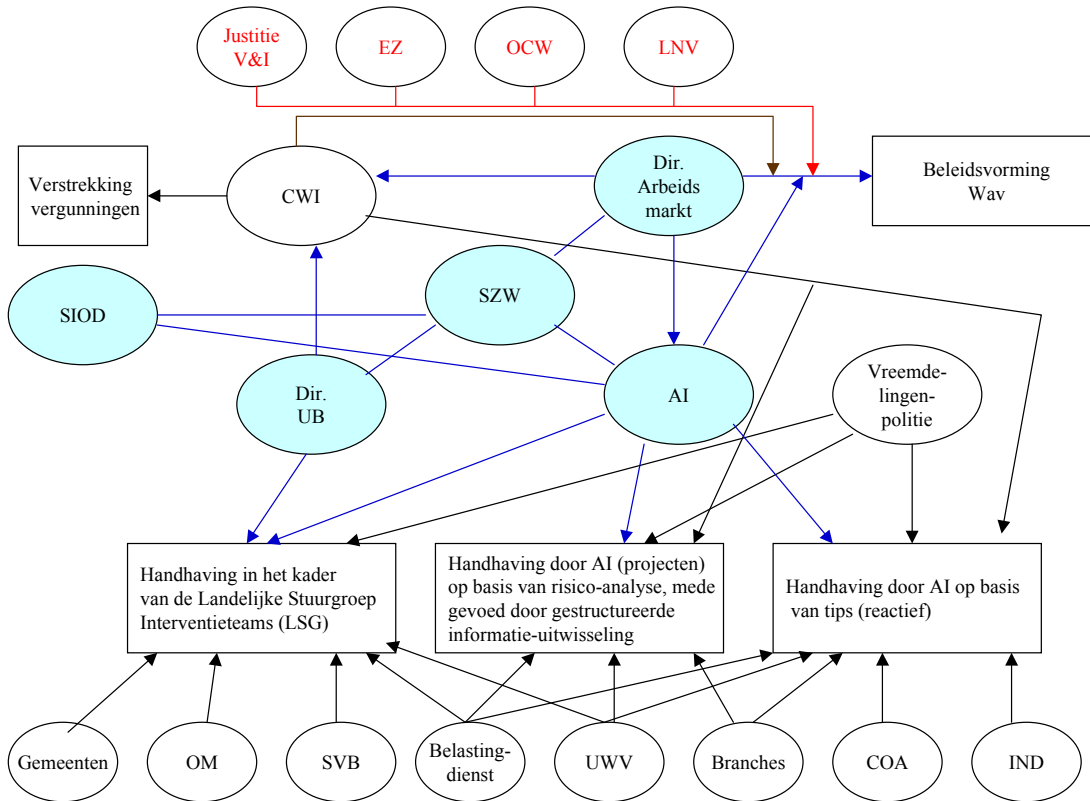
Drie niveaus van bestuurlijke coördinatie

⁶⁵ Illegalennota, Kamerstukken II 239 537 nr. 1-2..

De commissie onderscheidt bij de aanpak van illegale arbeid drie niveaus van bestuurlijke coördinatie:

- coördinatie bij de beleidsvorming;
- coördinatie bij de verstrekking van vergunningen (uitvoering);
- coördinatie bij de handhaving (uitvoering).

Deze drie niveaus worden hieronder kort beschreven. Onderstaande figuur brengt de bestuurlijke constellatie in beeld.



Coördinatie bij de beleidsvorming

Het ministerie van SZW is al eerste verantwoordelijk voor de Wav en daarmee voor het beleid m.b.t. illegale tewerkstelling. De beleidsvorming vindt plaats bij de directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid. Het ministerie van Justitie/V&I is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving voor het verblijf van vreemdelingen. SZW stemt de beleidsvorming af met Justitie/V&I en ook met de eigen AI en het CWI. Voor specifieke vraagstukken (kennismigranten, wetenschappers, land- en tuinbouw) spelen ook EZ, OCW en LNV een rol.

Coördinatie bij de uitvoering: verstrekking vergunningen

Een werkgever die een tewerkstellingsvergunning wil aanvragen doet dat bij het CWI. Het CWI heeft een eigen (wettelijke) bevoegdheid voor het verstrekken van tewerkstellingsvergunningen. Het CWI toetst, zoals gezegd, of er geen sprake is van binnenlands aanbod dat prioriteit geniet en of aan de formaliteiten voldaan is. Voor het toetsen op de aanwezigheid van binnenlands aanbod gebruikt het CWI de eigen arbeidsexpertise. Het toetsen van de formaliteiten zou overal kunnen gebeuren. Over invulling van die bevoegdheid vindt regelmatig (bestuurlijk) overleg plaats tussen CWI en SZW. Dit gebeurt bijvoorbeeld rondom het vrijstellen van beroepen waar een tekort voor is. Voor deze beroepen moet wel een vergunning worden aangevraagd, maar er vindt geen toetsing plaats of de vacature ook door binnenlandse werknemers vervuld had kunnen worden. Mensen uit landen waarvoor een verblijfsvergunning vereist is zullen ook bij de IND een verblijfsvergunning aan moeten vragen. Die wordt verstrekt nadat de tewerkstellingsvergunning is verleend. Aansluitend op de rol bij het verstrekken van de vergunningen verschaft het CWI ook informatie ten voor de handhaving. Wanneer 'een luchtje aan de zaak' zit zonder dat er direct een grond is om de vergunning te weigeren, kan het CWI om nadere informatie vragen en wordt de AI geïnformeerd. Voorts stuurt het CWI een kopie van alle afgewezen verzoeken naar de AI.

Coördinatie bij de uitvoering: handhaving

De AI is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wav. Ten behoeve van het onderzoek worden de volgende handhavingsstrategieën onderscheiden:

- handhaving door de AI zelf op basis van tips (reactief) en eigen risicoanalyses en beleidsprioriteiten (projectmatig)
- handhaving in het kader van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams door Regionale Interventieteams⁶⁶.

Handhaving door de AI zelf

De AI handhaaft zelf op basis van tips en op basis van risicoanalyses en beleidsprioriteiten. Om effectief te kunnen handhaven gebruikt de AI naast eigen informatie ook informatie van het UWV, de Belastingdienst en het CWI. De informatie-uitwisseling tussen AI, UWV en Belastingdienst is geregeld in convenanten. Aan inspecties op basis van tips of risicoanalyses gaat overleg met partners vooraf over wat de meest effectieve strategie is en wat daar voor nodig is. Om de inspecties effectief uit kunnen voeren is de aanwezigheid van de vreemdelingenpolitie (of basispolitie) van belang indien de werknemers geen of valse papieren bij zich hebben en steeds vaker ook om de veiligheid van de inspecteurs te waarborgen.

Handhaving in het kader van de interventieteams

Om tot een gecoördineerde effectieve aanpak van fraude op het gebied van arbeid, sociale zekerheid en belastingen te komen is er sinds 2004 een nieuwe interventiestructuur. Landelijk is er

⁶⁶ De AI onderscheidt zelf drie soorten inspecties:

- inspecties op basis van signalen van andere inspectiediensten, politie, burgers en bedrijven (15% van de capaciteit);
- projectmatige inspecties op basis van risicoanalyses en beleidsprioriteiten (46% van de capaciteit);
- inspecties door (multidisciplinaire) interventieteams in het kader van de ketenbenadering (42% van de tijd).

een Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSG) waarin AI, SIOD, SZW/UB, UWV, Belastingdienst, gemeenten en OM participeren. De Directie UB van SZW leidt de Stuurgroep. De deelnemers kunnen projectplannen indienen die relevant zijn voor twee of meer partners. De uitvoering van de projectplannen geschiedt door interventieteams waarvoor de deelnemers capaciteit leveren. De interventieteams zijn, met uitzondering van het Westland Interventieteam en het Bouw Interventieteam, geen staande organisaties⁶⁷. Over de totaal beschikbare capaciteit zijn afspraken gemaakt. De politie is niet vertegenwoordigd in de Stuurgroep. Over de inzet van de politie worden per project afspraken gemaakt.

Naast de Landelijke Stuurgroep Interventieteams zijn er negen regionale platforms. Hierin participeren AI, UWV, Belastingdienst, SVB, de trekkende gemeente, OM en - op ad hoc basis - andere organisaties. De platforms kunnen ideeën voor projecten indienen bij de Landelijke Stuurgroep.

Handhavingsarrangement

Sinds 2002 is er een gezamenlijk handhavingsarrangement tussen de handhavende organisaties op het terrein van SZW en het OM. Het meest recente arrangement, dat voor 2004, is ondertekend door het OM, het ministerie van SZW, de SIOD, de AI, de SVB en UWV. Het arrangement betreft de vervolging van opgespoorde fraude. In het arrangement staan onder meer afspraken over aantallen bij het OM aan te leveren zaken en de kwaliteit en afhandeling ervan. Het OM streeft ernaar in beginsel geen sepotbeslissingen te nemen en in 90% van de ingediende zaken binnen drie maanden een beslissing te nemen over het vervolg. In geval van dagvaarding of een transactie (geldbedrag of taakstraf) volgt binnen drie maanden de zitting of het transactievoorstel. Het OM streeft er verder naar om de uitvoerende instantie zo spoedig mogelijk een bericht te zenden over de afloop van een zaak. Zoals gezegd, is door de introductie van de bestuurlijke boete de rol van het OM bij de aanpak van illegale tewerkstelling door de AI beperkter geworden.

Bestuurlijke knelpunten

In deze paragraaf beschrijven we het functioneren van de bestuurlijke constellatie aan de hand van knelpunten. De punten van bestuurlijke drukte die in deze casus naar voren komen hebben betrekking op:

1. de beleidsmatige aansturing van de handhaving door het ministerie van SZW;
2. de informatie-uitwisseling tussen de AI, UWV, Belastingdienst en CWI,
3. de bevoegdheden die nodig zijn om effectief te kunnen handhaven;
4. de betrokkenheid van de vreemdelingenpolitie;
5. de Landelijke Stuurgroep Interventieteams;
6. het bestaan van meerdere loketten en uitzonderingen.

Daarnaast is er het punt van de beeldvorming en frustratie bij bedrijven en werknemers die precies aan kunnen geven waar het mis is, maar zien dat veel fraudeurs niet gepakt en bestraft worden.

1. Beleidsmatige aansturing van de handhaving

In 1999 heeft Algemene Rekenkamer de aanpak van illegale arbeid onderzocht⁶⁸. Het onderzoek concentreerde zich op de vraag in hoeverre het ministerie van SZW, en in het bijzonder de AI, er in

⁶⁷ SZW, begroting 2005, Kamerstukken II 29 800 XV nr. 1-2.

⁶⁸ Algemene Rekenkamer, Aanpak illegale arbeid, Kamerstukken II 26 617, nr. 1-2.

slaagt om in samenwerking met andere instanties, illegale tewerkstelling te bestrijden, werkgeversfraude terug te dringen en aan het beleidsniveau politiek relevante signalen af te geven die leiden tot aanscherping van het handhavingsbeleid en de regelgeving. Het rapport is kritisch. De Rekenkamer concludeert dat de aanpak van illegale arbeid ernstig lijdt onder een gebrekkige informatievoorziening (zie ook hieronder). Rapportages en analyse van risico's en effecten ontbreken als basis voor het beleid en de handhaving. Hierdoor ontbreekt een duidelijk afwegingskader voor beleidsmatige en politieke aansturing, aldus de Rekenkamer. Strategische keuzes bij de handhaving op basis van risicoanalyses zijn in 1999 nog nauwelijks mogelijk. De opbrengst van de samenwerking van de AI met andere handhavende instanties is voor het ministerie niet goed inzichtelijk.

De Rekenkamer beveelt aan de strategische sturing door de directie Arbeidsmarktbeleid te versterken om te komen tot een meer samenhangend en stringente handhavingsbeleid. Daarbij is de sturing volgens de Rekenkamer gebaat bij onderzoek gericht op de ernst en omvang van de problematiek ten behoeve van de risicoanalyse. Verder beveelt de Rekenkamer aan de samenwerking met andere instanties te koppelen aan heldere afspraken over de inzet van de betrokken instanties, doelstellingen en uitwisseling van informatie.

In 2004 onderzoekt de Rekenkamer de aanpak van illegale tewerkstelling opnieuw. Dit keer als onderdeel van een breder onderzoek naar fraudebestrijding op⁶⁹. Het onderzoek richt zich op:

- regie en coördinatie van de fraudebestrijding;
- inzicht in de geleverde prestaties;
- de geleverde prestaties zelf.

Net als in 1999 is de Rekenkamer in 2004 kritisch. Volgens de Rekenkamer wordt de AI nog niet resultaatgericht aangestuurd. De prestaties van de AI bij de opsporing van illegale tewerkstelling staan volgens de Rekenkamer niet in verhouding tot de omvang en groei van het fenomeen in de verschillende branches.

De Rekenkamer doet in 2004 onder meer de volgende aanbevelingen⁷⁰:

- inzicht in aard, omvang en pakkans van fraude dient gebruikt te worden bij de aansturing van de handhavingsactiviteiten;
- de samenwerking tussen het ministerie, de diverse uitvoeringsorganisaties en het OM dient verder versterkt te worden door het maken van concrete en realistische afspraken;
- de handhavingsactiviteiten dienen strakker aangestuurd te worden vanuit de hoofddoelen van het handhavingsbeleid, door voor alle handhavende organisaties meetbare prestatiegegevens te formuleren die bij deze hoofddoelen aansluiten;
- baseer de controle-inspanningen van de AI meer op de omvang van de illegale tewerkstelling in de diverse branches.

De staatssecretaris van SZW reageerde met onder meer de volgende punten:

- voor samenwerking met OM wordt vastgehouden aan de handhavingsarrangementen;
- er zijn inmiddels kwalitatieve doelen voor handhaving Wav en er wordt gewerkt aan de kwantitatieve invulling daarvan;
- in de begroting 2005 staan concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren voor het gewenste handhavingsniveau Wav;

⁶⁹ Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, Kamerstukken II 28 810 nr. 1-2.

⁷⁰ Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, Kamerstukken II 28 810 nr. 1-2., blz. 55 e.v. De eerste twee aanbevelingen betroffen de fraudebestrijding door de overheid op meerdere terreinen. De overige aanbevelingen waren specifiek gericht aan SZW.

- de nog te realiseren groei inspectiecapaciteit zal de inspanningen doen toenemen waarbij naast risicoanalyses ook andere bronnen als basis voor focus gebruikt zullen worden: ervaringsgegevens, signalen van derden.

Het Bureau Opsporingsbeleid dat het SZW-brede opsporingsbeleid coördineerde en centraal aanspreekpunt voor het OM was voor zaakoverstijgende aangelegenheden is per 1 januari 2004 opgegaan in de directie Uitvoeringsbeleid. Andere taken van het Bureau Opsporingsbeleid waren het opstellen van het jaarlijkse Opsporingsbeleidsplan, de coördinatie van de totstandkoming van het jaarlijkse handavingsarrangement en de voorbereiding van de rapportage aan de Tweede Kamer. Deze directie stuurt wel de Suwi-instellingen aan, maar niet de AI (en de SIOD). Wel is deze directie verantwoordelijk voor de Landelijke Stuurgroep Interventieteams.

2. Informatie-uitwisseling

De handhaving van de Wav door de AI geschiedt op basis van tips en op basis van risicoanalyses. Tips komen onder meer van het CWI, COA, branches, bedrijven en de politie. Voor de risicoanalyse wordt gebruikt gemaakt van eigen informatie van de AI en is gegevensuitwisseling met vooral het UWV, de Belastingdienst en het CWI van belang. De gegevensuitwisseling tussen AI en UWV, Belastingdienst en CWI is vastgelegd in convenanten. Ten behoeve van de werkzaamheden van de LSG en de interventieteams vindt informatie-uitwisseling plaats. Deze verloopt volgens de betrokkenen goed.

Registratiesystemen van de diverse partners mogen op grond van de huidige wet- en regelgeving in principe niet zonder meer door andere partijen worden ingezien. Partijen verschillen van mening over de mate waarin dit een belemmering is voor het uitwisselen van de gegevens ten behoeve van de handhaving. Momenteel is bestandsvergelijking (AI, UWV, Belastingdienst, CWI) ten behoeve van risicoanalyse en vervolgens inspecties is nog niet geregeld. Overigens zijn met het CWI afspraken in de maak over de informatie-uitwisseling. Deze afspraken die bijna rond zijn, maken het mogelijk dat de AI ten behoeve van inspecties zelf direct in de bestanden van het CWI kijkt.

Wanneer UWV en Belastingdienst bij hun werk op (mogelijke) illegale tewerkstelling stuiten, wordt dit niet altijd geregistreerd en doorgegeven aan de AI. Hierbij speelt een rol dat de primaire handavingsopdracht van UWV en Belastingdienst niet het opsporen van illegale tewerkstelling behelst en dat er een neiging is zich te richten op de eigen taakstelling. Bovendien is het zo dat als de informatie wel doorgegeven wordt en de AI een inspectie uitvoert, de vogels vaak gevlogen zijn. Dit is ook het geval als de AI in actie komt na tips van bijvoorbeeld de IND, het COA, branches of de politie.

Het systeem dat is opgezet om door de AI geconstateerde mogelijke overtredingen van sociale zekerheids- en belastingwetgeving te melden functioneert nog niet goed⁷¹.

3. Bevoegdheden

Op meerdere plaatsen wordt geconstateerd dat de handhaving bemoeilijkt wordt doordat de partners ieder aangewezen zijn om te handhaven op eigen terrein en geen bevoegdheden hebben op terreinen van anderen. In de Illegalennota is aangekondigd dat SZW zou onderzoeken of uitbreiding van de bevoegdheden van de AI gewenst zijn. Ook is aangekondigd dat de bevoegdheden op de terreinen van de fiscaliteit, sociale zekerheid en bestrijding illegale tewerkstelling (Wav) zullen worden afgestemd en dat het kruislings toepassen van bevoegdheden wordt geregeld (zie ook paragraaf 2.3)⁷².

⁷¹ Bron: Opdrachtbrief aan de commissie.

⁷² Zie ook de latere brief aan de Tweede Kamer Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies. Kamerstukken II, 17 o50 nr. 261, november 2004.

Inmiddels is specifiek gericht op het versterken van de effectiviteit van de interventieteams onderzocht in hoeverre aanpassing van de bevoegdheden gewenst is. Dit is gedaan door een werkgroep (Opsporings-)bevoegdheden, bestaande uit medewerkers van de uitvoeringsorganisaties, de Arbeidsinspectie, de SIOD, het ministerie van SZW, de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. De werkgroep heeft gerapporteerd aan de LSG.

De huidige situatie is als volgt⁷³. De ambtenaren die deelnemen in een interventieteam, beschikken over specifieke bevoegdheden voor het uitoefenen van toezicht en, voorzover ze zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, over bevoegdheden tot het opsporen van strafbare feiten. Deze toezichts- en opsporingsbevoegdheden zijn toegekend in het kader van de handhaving van specifieke materiewetten op de terreinen van belastingen, sociale zekerheid en tewerkstelling van vreemdelingen. Verder zijn de opsporingsambtenaren bevoegd gemaakt tot opsporing van strafbare feiten uit de voor hun taak noodzakelijke artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Toezicht- en opsporingsambtenaren mogen in de handhaving van een bepaalde wet slechts gebruik maken van de in dat kader aan hen toegekende bevoegdheden.

Omdat de toegekende bevoegdheden grotendeels worden ontleend aan de specifieke materiewetten, bestaan tussen de ambtenaren die deelnemen aan een interventieteam, verschillen met betrekking tot de toezicht- en opsporingsbevoegdheden waarover zij beschikken. Ook zijn zij niet allemaal aangewezen tot opsporing van dezelfde strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht. Voor het interventieteam als multidisciplinair samenwerkingsverband kan dit betekenen dat de effectiviteit van het optreden als team wordt belemmerd door de verschillen in bevoegdheden die binnen het team bestaan.

Bij het aanpakken van illegale tewerkstelling gaat het volgens de werkgroep over de volgende bevoegdheden:

- het betreden van plaatsen (m.u.v. woning);
- het staande houden ter vaststelling van de identiteit (alleen vreemdelingen)politie);
- onderzoek aan kleding, bagage en gebruikt transportmiddel;
- aanhouden in heterdaadsituaties;
- overbrenging naar plaats van verhoor ter vaststelling van de identiteit (alleen politie);
- gebruik geweldsmiddelen (alleen politie).

Strikt genomen kan, zo stelt de werkgroep, het kruislings toepassen van bevoegdheden in interventieteamverband zo worden geïnterpreteerd dat alle partners in het interventieteam over dezelfde bevoegdheden dienen te beschikken. Dit lijkt de werkgroep, geen begaanbare weg, mede gelet op de noodzaak om de slagvaardigheid van de interventieteams op korte termijn te vergroten. De bevoegdheden waarover de verschillende partners beschikken, waartussen zeker verschillen bestaan, hangen samen met de verschillende taakvelden van de afzonderlijke organisaties en de wetten waaraan de bevoegdheden zijn ontleend. Elke organisatie past de haar toegewezen bevoegdheden toe binnen haar eigen werkproces. Het opereren in interventieteams maakt daarvan maar beperkt deel uit.

De conclusie van de werkgroep is dat de aanpassing van de bevoegdheden kan worden beperkt tot de bevoegdheid van het betreden van plaatsen en de bevoegdheid tot het verbaliseren van een werkgever die geen of een onvolledige WID-administratie voert. De overige knelpunten wil men

⁷³ Werkgroep (opsporings)bevoegdheden, Verbetering effectiviteit van de repressieve controles door interventieteams, februari 2005.. Naar verwachting sturen de staatssecretarissen Van Hoof en Wijn in mei nog een brief naar de Tweede Kamer waarin de voortgang van de april 2004 aangekondigde maatregelen wordt gerapporteerd. In deze brief wordt ook aandacht besteed aan de bevoegdheden.

wegnemen door betere afspraken over de aanwezigheid van de vreemdelingenpolitie en een reeks van maatregelen gericht op (de samenwerking bij) de voorbereiding en uitvoering van inspecties.

4. Betrokkenheid van de vreemdelingenpolitie

Om de inspecties effectief uit te kunnen voeren is de aanwezigheid van de vreemdelingenpolitie (of basispolitie) van belang indien de werknemers geen of valse papieren bij zich hebben. De AI kan dan de identiteit niet vaststellen en niet nagaan of een tewerkstellingsvergunning vereist of aanwezig is. Als er politie aanwezig is, kunnen mensen zonder papieren aangehouden worden en meegenomen worden ter vaststelling van de identiteit. Andersom geldt ook dat als de AI op een werkplek illegalen aantreft zonder dat de vreemdelingenpolitie aanwezig is, de illegalen niet aangehouden kunnen worden.

Met de invoering van de bestuurlijke boete met ingang van 2005 is de betrokkenheid van het OM afgenomen. Alleen bij recidive en zware zaken vindt nog strafrechtelijke vervolging plaats. Voor beleidsmatige zaken is het functioneel parket het aanspreekpunt van de AI.

De beschikbaarheid van de vreemdelingenpolitie is een knelpunt. Er zijn eind 2004 afspraken op landelijk niveau gemaakt tussen de AI en de portefeuillehouder vreemdelingenzaken in de Raad van Hoofdcommissarissen. Deze behelzen dat op regionaal niveau afspraken worden gemaakt met de vreemdelingenpolitie over de inzet voor de interventieteams en bij de reguliere AI controles. Onduidelijk is in hoeverre de beschikbare capaciteit ook de behoefte dekt. De indruk bestaat dat de handhavingspraktijk zich naar het knelpunt voegt: acties waarbij de politie nodig is, worden alleen gepland en ondernomen als de capaciteit geregeld is. Ook maakt de vreemdelingenpolitie geen deel uit van de landelijke interventiestructuur. Verder is een knelpunt dat de vreemdelingenpolitie geen prioriteit geeft aan acties die zich richten op tewerkstelling van mensen uit de nieuwe EU-landen. Die mogen hier immers gewoon verblijven, alleen zonder vergunning niet werken⁷⁴.

Wat ontbreekt is allereerst een heldere nationale prioriteitstelling. Vervolgens ontbreekt ook een goede afstemming met de prioriteiten die regionaal door de driehoeken (korpsbeheerder, officier van justitie, hoofdcommissaris) gesteld worden. Dat kan er toe leiden dat landelijk aangekondigd wordt dat de vreemdelingenpolitie de AI meet zal bijstaan, terwijl regionaal andere afwegingen gemaakt worden.

Voor zware zaken (die lopen via de SIOD) is er met het functioneel parket één aanspreekpunt. Voor de afdoeningen via het strafrecht van kleinere zaken heeft de AI te maken met 19 verschillende arrondissementsparketten.

5. Landelijke interventiestructuur

Betrokkenen geven aan dat de gecoördineerde aanpak van fraude in het kader van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSG) naar tevredenheid functioneert. Wel heeft de LSG recentelijk naar aanleiding van de in de Illegalennota aangekondigde maatregelen gekeken naar de mogelijkheden om de effectiviteit van de samenwerking en de controles te vergroten. In het bijzonder is gekeken naar de bevoegdheden, de betrokkenheid van de vreemdelingenpolitie en naar de informatie-uitwisseling (zie ook paragraaf 4.3, 4.4 en 4.5). Verder is de beschikbaarheid van mensen voor de uitvoering van de verschillende gezamenlijke projecten te beperkt: met meer mensen (beschikbaar gesteld door de partners) zou meer kunnen worden bereikt. De projecten vragen een nauwkeurige en vroegtijdige planning en afstemming. Als één van de deelnemende partners niet aan een geplande controle deelneemt, vallen essentiële delen van de controle weg.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: Polen willen werken, Rapport van vreemdelingendienst politie Brabant Zuid-Oost en platform fraudebestrijding Zuidoost Nederland, januari 2005.

In aanvulling hierop kan de vraag gesteld worden naar de toegevoegde waarde van de handhavingsactiviteiten in het kader van de LSG voor de aanpak van illegale arbeid. Het kabinet heeft met de LSG nadrukkelijk gekozen voor brede aanpak van fraude (illegale arbeid, sociale zekerheid, belastingen). Argumenten hiervoor zijn onder meer effectiviteit (is er op één punt iets mis met een bedrijf, dan deugt het vaak over de hele linie niet) en duidelijkheid (burgers en bedrijven snappen bijvoorbeeld niet dat de belastingdienst niets doet als ze illegalen aantreft, etc).

De keuze voor een brede aanpak van fraude via de interventieteams compliceert de aansturing. Voor de aanpak van illegale arbeid kan in de kern volstaan worden met een constellatie waarin

- de AI aangestuurd wordt door SZW,
- de AI bij de feitelijk handhaving door middel van controles altijd gezamenlijk optrekt met de vreemdelingenpolitie en
- de partijen die beschikken over voor de handhaving relevante informatie (Belastingdienst, UWW, CWI) verplicht zijn deze aan de AI te geven ten behoeve van de risico-analyse en de voorbereiding van controles.

Overigens dienen ook in een dergelijke constellatie de huidige knelpunten voor wat betreft de bevoegdheden, inzet van vreemdelingenpolitie en informatie-uitwisseling weggenomen te worden.

6. Meerdere loketten en 'uitzonderingen'

'Verblijf' is nu een zaak van Justitie/V&I en 'werk' van SZW. Een vergunning voor verblijf loopt via de IND en voor tewerkstelling via het CWI. Hierdoor hebben bedrijven en werknemers die ook een verblijfsvergunning nodig hebben te maken met twee loketten (uitzondering: kenniswerkers en zelfstandigen). Voorts is er sprake van een toename van de uitzonderingen waarvoor geen toets op het binnenlands aanbod nodig is: uitzonderingen zijn bijvoorbeeld voor wetenschappers, kenniswerkers en zelfstandigen zijn kenniswerkers, stagiairs en zelfstandigen. Daarnaast worden uitzonderingen gemaakt voor bijvoorbeeld seizoensgebonden werk.

Er moeten nu voor een deel van de aanvragen twee procedures doorlopen worden. Verblijf is nu zaak van Justitie en arbeid van SZW. Er zijn pleidooien van met name werkgevers om dit in één hand te brengen.

Zoals gezegd heeft het CWI eigen beleidsruimte. Tegelijkertijd is er sprake van veelvuldig overleg tussen SZW en CWI over uitzonderingen en vrijstellingen van de arbeidsmarkttoets voor specifieke branches en groepen werknemers. Bovendien geldt dat tweederde van de aanvragen bij het CWI geen arbeidsmarkttoets vereist en dus geen beroep doet op de specifieke kennis van het CWI. Hoewel partijen aangeven dat de afstemming goed verloopt, dringt zich de vraag op in hoeverre de huidige structuur, gezien het grote aantal bijzondere situaties, de meest effectieve is.

Naarmate er meer uitzonderingen zijn, wordt handhaving moeilijker, bijvoorbeeld doordat nagegaan moet worden of iemand die voor bepaalde werkzaamheden toegelaten is, ook daadwerkelijk dit werk verricht. Ook levert de invoering van de categorie kennismigranten bij de verlening van verblijfsstatussen door de IND problemen in de handhaving op.

Beeldvorming en frustratie

In bepaalde sectoren en delen van het land kan iedereen uit de sector haarfijn vertellen hoe het zit met illegale arbeid en welke bedrijven er bij betrokken zijn. Voorbeelden te over. Nederlandse werknemers (ook van Marokaanse of Turkse afkomst) worden vervangen door goedkopere werknemers uit bijvoorbeeld Polen zonder tewerkstellingsvergunning. Of goedwillende bedrijven die deelnemen aan collectieve acties om legaal personeel te werven en op te leiden, zien dat collega's

die illegalen laten werken, vrijuit gaan. (Internationale) constructies met uitzendbureaus die zeer moeilijk aan te pakken zijn, ook door verschillen in wetgeving. En uitleners, huisjesmelkers en tussenpersonen die veel geld verdienen aan illegale werknemers. Bij de betrokken werknemers en werkgevers en hun organisaties bestaat het beeld dat er veel te weinig gebeurt met de signalen die ze over dit alles afgeven. Dit leidt bij hen tot frustratie en onbegrip.

Tabel 4.1: Score van bestuurlijke knelpunten op beoordelingskader

<i>Bestuurlijk knelpunt</i>	<i>Effectiviteit</i>	<i>Efficiëntie</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Eenvoud</i>
1. Beleidsmatige aansturing (van de handhaving)		Handhaving is onvoldoende resultaatgericht door gebrekkige strategische aansturing door SZW Belastingdienst en UWV worden niet gestuurd op bijdrage aan handhaving Wav	Tussen departementen bestaat verschil van opvatting over mate van openstelling arbeidsmarkt. Dit leidt tot veel uitzonderingen	De regelgeving is complex, er zijn veel uitzonderingen. Recht op verblijf en recht op arbeid vallen niet samen
2. Knelpunten bij de informatie-uitwisseling	Gebrekkige informatie-uitwisseling hindert effectiviteit	Afspraken over gegevens-uitwisseling komen moeizaam tot stand		
3. Bevoegdheden	AI is voor dwingend vaststellen identiteit afhankelijk van vreemdelingenpolitie			
4. Betrokkenheid Vreemdelingenpolitie	AI kan alleen effectief optreden als ze samen optrekt met Vreemdelingenpolitie Vreemdelingenpolitie participeert niet in LSG Afspraken met vreemdelingen-		Onvoldoende eenheid van prioriteitstelling op nationaal niveau Onvoldoende doorwerking nationale prioriteiten op regionaal niveau: driehoeken stellen eigen prioriteiten voor vreemdelingen-	

Bijlage: vier casusbeschrijvingen

	politie moeten decentraal worden gemaakt.		politie	
5. Landelijke interventiestructuur		Toegevoegde waarde van LSG voor AI		
6. Meerdere loketten en uitzonderingen		Gescheiden loketten voor verblijf (IND) en arbeid (CWI), terwijl bij groot deel aanvragen expertise CWIU niet nodig is		

Oplossingsrichtingen

Uitvoerbaarheids- en Handhavingstoets

Handhaving van de Wav met alle uitzonderingen en de bijzondere positie van werknemers uit de nieuwe landen van de EU is ingewikkeld en vraagt veel capaciteit. Goede uitvoering en handhaving is essentieel voor de geloofwaardigheid van de overheid. Het rijk onderwerpt hiertoe de voorgenomen wet- en regelgeving aan een Uitvoerbaarheids- en handhavingstoets.⁷⁵ Deze toets behelst op hoofdlijnen de beantwoording van de volgende vier vragen:

- Welke doelgroepen worden met de effecten geconfronteerd en wat is de omvang van deze effecten?
- Wat zijn de gevolgen voor de handhavingsinzet en handhavingsbehoefte?
- Welke organisaties worden belast met de uitvoering en de handhaving, wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en de kosten daarvan?
- Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht en het OM?

In een evaluatie van de toets wordt geconcludeerd dat deze zowel procedureel als inhoudelijk onvoldoende functioneert.⁷⁶

Hoewel het bij de aanpak van illegale arbeid niet om nieuwe wetgeving gaat, verdient het aanbeveling de handhavingstructuur, zeker waar het de benodigde samenwerking, de bevoegdheden en de informatie-uitwisseling betreft, langs de lat van de toets te leggen. Daarbij dient dan ook een analyse plaats te vinden van de mate waarin de bij de handhaving van de Wav betrokken partijen gestuurd worden op en toegerust zijn voor de aanpak van illegale arbeid. Zeker wanneer meerdere partijen met eigen onderling niet altijd congruente doelen betrokken zijn, is het wenselijk te beoordelen onder welke condities de samenwerking überhaupt effectief en efficiënt kan zijn.

Sterkere centrale aansturing van de handhaving van de Wav

Het belang dat kabinet en parlement hechten aan de aanpak van illegale tewerkstelling dient vertaald te worden naar scherpe centrale aansturing van de betrokken partijen. Juist in een complex veld met veel actoren, moet de centrale sturing op de inspanning en samenwerking scherp zijn. De betrokken organisaties moeten heldere prioriteiten en doelen meekrijgen. Prioriteiten en doelen moeten onderling goed afgestemd zijn zodat ze elkaar versterken. Reken in dit verband UWW en Belastingdienst ook af op hun bijdrage aan het bestrijden van illegale arbeid. Dit moet in het geval van activiteiten in het kader van de LSG gepaard gaan met een steviger sturing op de bijdrage van de partijen aan activiteiten in het kader van de LSG.

Maak als centrale overheid een einde aan onduidelijkheden over informatie-uitwisseling. De autonomie van de instellingen op dit punt hindert de handhaving. Partijen moeten leveren wat nodig is en wat mag. Discussies tussen instellingen over de uitleg van de regelgeving op dit punt zouden overbodig moeten zijn.

Bevoegdheden

Zorg dat de AI over de bevoegdheden beschikt die nodig zijn voor de taken. Zijn er redenen om bepaalde bevoegdheden (aanhouden om identiteit vast te stellen) niet geven, zorg dan dat de AI mensen van organisaties kan betrekken die de bevoegdheden wel hebben. Capaciteitsafspraken of trekkingsrechten zijn hiervoor van belang, maar alleen effectief als deze ondersteund worden door opdrachten aan en prikkels voor de partijen van wie de AI afhankelijk is. Omkering van de

⁷⁵ Zie Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, Ministerie van Justitie 2003.

⁷⁶ Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- Handhavingstoets, Dijk 12 beleidsonderzoek, 2003.

bewijslast vergemakkelijkt het werk van de AI. De werkgever moet dan de identiteit van een werknemer kunnen aantonen. Kan de werkgever dat niet, dan volgt een boete op basis van de Wav.

Inzet vreemdelingenpolitie en OM

Voor de handhaving van de Wav is de inzet van de (vreemdelingen)politie cruciaal. Deze dient gewaarborgd te zijn en in overeenstemming met de doelstellingen voor de handhaving van de Wav. Nu is de vreemdelingenpolitie bijvoorbeeld onvoldoende geïnteresseerd in illegale tewerkstelling door mensen die wel illegaal in Nederland mogen verblijven.

Het is wenselijk dat de AI, binnen randvoorwaarden, een meer dwingend beroep kan doen op de inzet van de vreemdelingenpolitie. Dit vraagt nationale regie. Zo moet de betrokkenheid van de vreemdelingenpolitie in de LSG groter worden. Die zou gestimuleerd kunnen worden door voor de aanpak van illegale arbeid geormerkte capaciteit ter beschikking te stellen.

Hoewel de rol van het OM door de invoering van de bestuurlijke boete minder geworden is, lijkt het onderbrengen van de handhaving van de Wav bij één parket gewenst omwille van de uniformiteit, deskundigheid en eenvoud.

Eén wet, één loket, minder uitzonderingen

Naarmate in de toekomst illegaal verblijf en illegale tewerkstelling meer samen komen te vallen, ligt het voor de hand de bestaande wetten te integreren en te komen tot één loket voor verblijf en werk. Eén instantie beslist dan of iemand hier mag verblijven en werken. Dat is duidelijker voor vreemdelingen en werkgevers. Andere betrokken departementen komen dan in een adviesrol terecht. Zo is het denkbaar dat bij het continueren van de vraagsturing het voortouw bij Justitie komt te liggen en dat betrokken vakdepartementen alleen een rol krijgen bij het toetsen van aanvragen. Wordt gekozen voor aanbodsturing dan kan het voortouw bij Justitie liggen en kunnen vakdepartementen mee beslissen over de criteria op grond waarvan besloten wordt tot toelating.

Vooruitlopend op het eindbeeld van één wet en één loket verdient het aanbeveling op korte termijn tot vereenvoudiging te komen. Mogelijke kansen hiervoor zijn: minder uitzonderingen, de introductie van een notificatiesysteem in plaats van een vergunningensysteem (melden in plaats van toestemming vragen), bewerkstelligen dat alleen de aanvragen waarvoor een toets op het binnenlands aanbod nodig is nog langs het CWI gaan.

Flexibeler inspelen op signalen werkgevers en werknemers

Bedrijven of werknemers die misstanden signaleren en melden moeten merken dat er iets mee gebeurt. Dat geldt in het bijzonder voor bedrijven die met hun sector, vaak ook samen met CWI en AI, werken aan het terugdringen van illegale tewerkstelling, bijvoorbeeld met wervingsprogramma's, scholing en erkenningsregelingen.

Bijlage 1: Gesprekspartners en geraadpleegde literatuur

Geïnterviewde personen

- Arbeidsinspectie: dhr. H.A. Wessels
- Ministerie van SZW, directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid: dhr. K. Terwan
- Ministerie van SZW, directie Uitvoeringsbeleid: dhr. Kapteijns, dhr. J. Jenezon en mw. S. Maddoe
- Ministerie van Justitie, directie Vreemdelingenbeleid: dhr. F. Wuijts en dhr. Bagchus
- CWI: Mw. L. van Amersfoort
- UWV: dhr. B. Strang
- VNG: mw. M. Schrijver

Deelnemers rondetafelgesprek

- De heer J. Kapteijns, Afdeling Aansturing, Ministerie SZW, directie Uitvoeringsbeleid
- Mevrouw M. Guldemond, Stuurgroep Coördinatie Vreemdelingenketen, Ministerie van Justitie /V&I
- De heer A. van Dijk, directeur Arbeidsmarktfraude Ministerie SZW
- De heer B. Feringa, directeur Arbeidsmarkt Ministerie SZW
- De heer W. Pelgrom, manager fraudebestrijding Gemeente Enschede
- De heer mr. J. H. Roovers, CWI
- De heer J. Polet, Dienst SOZAWA
- De heer R. Brink, Platform Fraudebestrijding Zuid-Oost Nederland
- De heer F. J. Beerendonk, ZLTO
- Mevrouw L. Spangenberg, ABU
- De heer J. Klijn, FNV Bondgenoten
- De heer R. van Leent, Afdeling IB Ministerie van BZK, Directie GSIB
- De heer L. van Halder, Ministerie van BZK
- De heer F. de Grave, CTG-Zaio
- De heer P. Schings, secretaris Commissie De Grave, Ministerie van BZK
- Mevrouw J. M. Timmers, Ministerie van Justitie
- De heer G. Lambriex, senior adviseur B&A
- De heer O. Papa, senior adviseur B&A

Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer, Aanpak illegale arbeid, Kamerstukken II 26 617 nr. 1-2.
- Algemene Rekenkamer, Fraudebestrijding: stand van zaken 2004, Kamerstukken II 28 810 nr. 1-2.
- Arbeidsinspectie, Jaarplan 2004.
- Illegalennota, Kamerstukken II, 29 537 nr. 1-2.
- Arbeidsmigratie en sociale zekerheid, Kamerstukken II 29 861 nr. 1-2.
- IND, brochure Werken als zelfstandige in Nederland, mei 2002.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, Kamerstukken II 17 050 nr. 261, 274, 276, 278
- SZW, Rapportage opsporing en vervolging 2002.
- SZW, Het opsporingsbeleidsplan 2004.
- SZW, 'Handboek' interventieteams.
- SZW, Handhavingsarrangement 2004.
- Wet arbeid vreemdelingen.
- Ministerie van Justitie, Handleiding uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, 2003.
- Dijk12 beleidsonderzoek, Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- Handhavingstoets, 2003.

Andere Overheid

Interdepartementaal Programma
Forumgebouw, Kalvermarkt 53, Den Haag
Postbus 20011, 2500 EH Den Haag
T (070) 426 88 81
F (070) 426 83 86
info@andereoverheid.nl
www.andereoverheid.nl