

Lokaal toezicht

Mag het wat minder?

Lokaal toezicht

Mag het wat minder?

MKB-Nederland en VNO-NCW

Koninklijke vereniging MKB-Nederland en VNO-NCW

Beleid en Belangenbehartiging

Delft, Januari 2008

Contactpersoon MKB-Nederland: mevrouw Ramona van den Bosch,
secretaris Administratieve lasten en Regeldruk.

Tel.nr: 015-21 91 272, e-mail: r.vandenbosch@mbk.nl

Contactpersoon VNO-NCW: mevrouw Sigrid Verweij, secretaris economische zaken.

Tel.nr: 070-34 90 439, e-mail: verweij@vno-ncw.nl

©Copyright Koninklijke Vereniging MKB-Nederland en VNO-NCW, januari 2008

Vermenigvuldiging van (delen van) deze uitgave is toegestaan, mits met bronvermelding. Hoewel aan de samenstelling van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de inhoud geen aansprakelijkheid worden aanvaard. Aan de inhoud kunnen ook geen rechten worden ontleend.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding én aanleiding	9
Hoofdstuk 2 Beleid op toezicht.....	13
A. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	13
B. Programma's voor toezicht	15
C. Ontwikkelingen sanctionering	17
Hoofdstuk 3 Knelpunten en ergernissen	19
Hoofdstuk 4 Visie op lokaal toezicht.....	25
A. Selectie: gemeentelijk toezicht op basis van vertrouwen.....	25
B. Uitvoering: principes van goed toezicht (kwaliteitseisen)	26
C. Uniformering en vereenvoudiging	30
Hoofdstuk 5 Aanbevelingen.....	33
A. Aanbevelingen aan gemeenten.....	33
B. Aanbevelingen aan het Rijk	35
C. Aanbevelingen aan VNG	36
Bijlage I De gemeente als toezichthouder.....	37
Bijlage II Stappenplan Vermindering gemeentelijk toezicht	39
Bijlage III Reductie vergunningen uit de Algemene Plaatselijke Verordening.....	41
Bijlage IV Visie op relatie toezicht en beleid- en regelgeving.....	43
Bijlage V Leden van de Werkgroep Lokale Overheden	45

Samenvatting

Gemeenten moeten aan de slag met toezicht! De toezichtlasten moeten omlaag, en tenminste met 25%. Goede ondernemers mogen niet vaker dat één keer per jaar gecontroleerd worden door een gemeentelijke of regionale toezichthouder en de controles moeten voldoen aan de zes principes van goed toezicht. Dat is de boodschap die het bedrijfsleven, verwoord in deze nota.

Gemeenten raken op stoom waar het gaat om dereguleren, verminderen van vergunningen en verbeteren van de dienstverlening. Maar om onverklaarbare redenen, is toezicht nog steeds het ondergeschoven kindje. Op lokaal niveau weliswaar. Het rijk is er inmiddels van doordrongen dat ook toezicht onaanvaardbare lasten veroorzaakt voor ondernemers, indien slecht georganiseerd. Vooral wanneer vanuit de regelgever en toezichthouders gekeken wordt naar een bedrijf, in plaats van de ondernemer centraal te stellen.

De ondernemer die steeds weer dezelfde informatie moet aanleveren aan verschillende inspecties en verschillende inspecties langs krijgt met ‘verstand van brandveiligheid’, maar elkaar hierin wel tegenspreken. De ondernemer die niet begrijpt waarom inspecteurs uit diverse gemeenten volstrekt verschillende eisen over hetzelfde stellen. Inspecteurs die door gebrek aan parate kennis overdreven informatieverplichtingen en eisen stellen of met een autoritaire dan wel belerende houding ergernis opwekken. Inspecteurs die 600 euro boete opleggen voor het vergeten van het verlengen van de vergunning voor een bloembak. Inspecteurs die vriendelijk en tevreden ogen tijdens de inspectie, maar vervolgens een brief sturen met een heel andere ‘tone of voice’. Kortom, er valt heel wat te verbeteren, maar dat wordt door gemeenteland nog niet onderkend. Sterker, bij elk (ernstig) incident, ongeachte de oorzaak, volgt daar de ongefundeerde roep om strenger toezicht.

Het bedrijfsleven vestigt haar hoop op de pioniersgemeenten die zich hebben aangemeld bij Jacques Wallage om een voortrekkersrol te vervullen in het verlagen van de lasten en verbeteren van de dienstverlening. Aangezien er nog niets geschreven is over het verminderen van de toezichtlasten door gemeenten, heeft de werkgroep lokale overheden van MKB-Nederland en VNO-NCW (bijlage V) hiertoe zelf het initiatief genomen.

De knelpunten en ergernissen goed beschouwd, blijkt dat gemeenten niet voldoen aan de zes principes van goed toezicht: selectief (risicobenadering), proportioneel, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze zijn een paar jaar geleden door het ministerie van Binnenlandse Zaken geformuleerd voor de Rijksinspecties, maar kunnen ons inziens onverkort worden toegepast op alle toezichthouders. Daarnaast blijken vooral in het VROM-domein (bouw, milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid) onnodige en onverklaarbare verschillen te bestaan in de wijze van handhaving door gemeenten.

De aanbevelingen liggen in het verlengde van deze analyse. Gemeenten moeten analoog aan het Rijk projecten starten om de toezichtlasten met 25% te verlagen. Dit betekent niet meer dan één reguliere inspectie per jaar bij het midden- en kleinbedrijf én het toepassen van de principes van goed toezicht. Om een einde te maken aan de verkokering, is het de hoogste tijd dat er één database komt voor bedrijfsgegevens, dat verschillende toezichthouders gaan samenwerken of het toezicht wordt uitbesteed aan een regionale dienst. Bovendien moet de oplossing bij strijdige eisen van de toezichthouders zelf vandaan komen. Verder zal het schrappen van onnodige vergunningen, het slechts beperkt stellen van nadere eisen en het actualiseren van bestemmingsplannen belangrijke positieve effecten hebben op de kwaliteit van het toezicht.

Het Rijk wordt verzocht om een nulmeting lokale toezichtlasten, bindende afspraken met Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en een onderzoek naar koppeling van inspectiebestanden gevolgd door een onderzoek naar samenwerking tussen rijks-, en regionale-, en lokale toezichthouders.

De VNG adviseren wij om een landelijk project vermindering toezichtlasten te starten, onderzoek te doen naar de opschaling van ‘generalistische handhavers’ en alle best practises te verzamelen.

Tenslotte staat in de bijlagen een stappenplan om gemeenten op weg te helpen de onredelijke lasten van toezicht, zeker voor goed presterende ondernemers, zo snel mogelijk aan te pakken.

Hoofdstuk 1 Inleiding én aanleiding

Al sinds jaren klagen bedrijven en instellingen over toezicht. Er zijn teveel toezichthouders. Rijk, provincies en gemeenten komen over de vloer. Ze hebben allemaal hun eigen prioriteiten. Ze vragen dezelfde soort gegevens, maar dan net even anders zodat alles dubbel moet. Ze vertellen wat verkeerd is, maar belonen niet wat goed gaat. Ze handhaven soms regels waarvan het nut wordt betwijfeld. En controleren vergunningen die te ingewikkeld zijn in verhouding tot het doel waarvoor ze worden afgegeven. Ze stemmen onderling te weinig af en letten onvoldoende op hoe bedrijven en instellingen met hun risico's omgaan om het toezicht daarop te laten aansluiten. Een belangrijke klacht betreft ook de ondeskundigheid van handhavers, alsmede wispelturige en strijdige handhaving. Voor het midden- en kleinbedrijf geldt dat deze klachten zich vooral op gemeentelijk toezicht richten.

Voorbeeld toezicht op in totaal 80 evenementen:

	Lokale inspecties	Rijksinspecties	Totaal
Aantal inspecties	18	24	42
Hoogte AL	€ 383.600	€ 47.600	€ 431.200
Percentage van totale AL	89%	11%	100%

Vanzelfsprekend keert het bedrijfsleven zich niet tegen toezicht. Toezicht bevordert immers naleving van beleid en regels en tracht gevaarlijke situaties te voorkomen. Toezicht voorkomt hiermee mede oneerlijke concurrentie, die voortvloeit uit bewuste keuzes van ondernemers om bepaalde vereiste nalevingskosten niet te maken. In het algemeen kan echter gesteld worden dat Nederlandse bedrijven goed scoren als het gaat om naleving van wetgeving. Dat rechtvaardigt de roep om effectief toezicht met minder lasten.

Er vindt veel deskundigheidsontwikkeling plaats op het gebied van toezicht. Er zijn talloze onderzoeken gedaan, en een aantal grote programma's ontwikkeld door het Rijk ter professionalisering van toezicht.

In 2005 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zes principes van goed toezicht geformuleerd voor Rijksinspecties. Vanaf dat moment is vermindering toezichtdruk voor het bedrijfsleven een rol gaan spelen in de beleids- en kennisontwikkeling. Maar helaas alleen gericht op Rijksinspecties en dat terwijl het gros van het bedrijfsleven vooral gemeentelijke toezichthouders over de bedrijfsvloer krijgt. Een vermindering van 25% toezichtlasten door Rijksinspecties zal door het midden- en kleinbedrijf niet of nauwelijks opgemerkt worden.

Het midden- en kleinbedrijf heeft last van *gemeentelijk toezicht*. En juist dat lokale toezicht voldoet niet aan de zes principes van goed toezicht!

Een *sense of urgency* dat voor de banenmotor van Nederland vooral de gemeentelijke toezichtlasten verbeterd en verminderd moeten worden, is nauwelijks nog aanwezig. Alleen de Tweede Kamer en een beperkt aantal gemeenten zien de noodzaak tot de aanpak van lokale toezichtlasten in.

De VNG heeft in het kader van meer service en minder regels geen enkele afspraak gemaakt over vermindering toezichtlasten. Maar ook bij individuele gemeenten lijkt het onderwerp nauwelijks te spelen. Op 18 april 2007 organiseerde de programmadirectie Eenduidig Toezicht een Gemeente dat Eenduidig Toezicht. Er zijn daar geen conclusies getrokken of afspraken gemaakt oftewel die dag heeft niets opgeleverd. Een citaat van een bezoeker uit de handhavingskrant spreekt boekdelen: *“Wat is er voor nodig om de samenwerking tussen het Rijk en gemeenten inhoud te geven? Wat moeten we vooral doen, wat vooral niet? Wat we in elk geval nodig hebben, is tijd. Laten we niets overhaasten.”*

De Tweede Kamer heeft de regering inmiddels met een motie opgeroepen bindende afspraken met gemeenten te maken over aansluiting bij het programma Eenduidig Toezicht. Jacques Wallage, voorzitter van de interbestuurlijke taskforce Regeldruk, roept gemeenten op om 25% van de toezichtlasten te verminderen.

Hoewel dit hoopvolle ontwikkelingen zijn, maakt het bedrijfsleven zich grote zorgen over het tempo, de deelname en het uitblijven van concrete acties en resultaten. Om te voorkomen dat knelpunten en irritaties zich verder opstapelen, beoogt het bedrijfsleven met deze nota bij te dragen aan het voortvarend verbeteren van lokaal toezicht door gemeenten.

Met deze nota hoopt het betrokken bedrijfsleven gemeenteraadsleden en colleges van Burgemeester en Wethouder te overtuigen om de *zes principes van goed toezicht* in hun gemeente te implementeren en daarbij de *toezichtlasten* met 25% te verminderen (uiterlijk in 2010).

Ten behoeve van het realiseren van deze doelstellingen schets de nota in hoofdstuk twee kort de belangrijkste politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Tevens bevat dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsprogramma's en worden de laatste ontwikkelingen op gebied van sanctionering weergegeven. Hoofdstuk drie biedt inzicht in de belangrijkste knelpunten die het bedrijfsleven ervaart. In hoofdstuk vier geeft het bedrijfsleven haar visie op toezicht, welke uitvloeit in een aantal aanbevelingen die in hoofdstuk vijf beschreven staan.

Hoofdstuk 2 Beleid op toezicht

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben zich verbaasd over de hoeveelheid onderzoeken en programma's over toezicht. Het ministerie van Justitie heeft een expertisecentrum rechtspleging en handhaving die onder meer beleidsmedewerkers en handhavers ondersteunt bij het verbeteren van de kwaliteit van toezicht (uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en naleefbaarheid). Hoewel de grote bulk van de onderzoeksrapporten zich richt op rijkstoezicht, krijgt professionalisering van lokaal toezicht ook de nodige aandacht. Dit heeft, zoals bekend, echter nog niet geleid tot een gemeentelijk programma vermindering toezichtlasten. Juist in de programma's gericht op professionalisering van decentraal toezicht speelt vermindering toezichtlasten geen enkele rol.

In dit hoofdstuk bieden een overzicht van de relevante politieke ontwikkelingen, van de belangrijkste programma's voor toezicht en van de ontwikkelingen op gebied van sanctionering.

A. Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Een aantal recente ontwikkelingen bij overheid en politiek zijn bemoedigend, andere volkomen ambitieeloos. De belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot vermindering gemeentelijk toezichtlasten, zijn de motie van het Kamerlid Van der Burg en de uitvoeringsagenda VNG, die weer voortvloeit uit het Bestuursakkoord tussen VNG en Rijk d.d. 4 juni 2007.

Motie Van der Burg: één inspectie- en toezichthouder op lokaal niveau

In haar motie, ingediend op 16 oktober 2007, verzoekt VVD-kamer Van der Burg de regering de actie 'Eenduidig toezicht' uit te breiden naar lokale overheden en hieraan, in het kader van de bindende afspraken met deze lokale overheden, nader invulling te geven. Tevens stelt ze in de motie dat niet alleen één inspectie- en toezichtbezoek op nationaal niveau, maar ook slechts één inspectie- en toezichtbezoek op lokaal niveau het uitgangspunt moet zijn. Deze mening wordt hartgrondig gedeeld door MKB-Nederland en VNO-NCW.

De motie Van der Burg is met meerderheid van stemmen aangenomen. Het kabinet heeft nog steeds niet gereageerd op de motie.

Pioniersgemeenten

Op 18 juli jl. heeft Jacques Wallage, als voorzitter van de Interbestuurlijke Taskforce Regeldruk Gemeenten, een brief verzonden aan alle burgemeesters met de oproep zich aan te melden als pioniersgemeenten. Hiermee worden bedoeld, gemeenten die al bezig zijn geweest met het verminderen van regeldruk en die bereid zijn om in vier jaar tijd een pakket aan maatregelen in te voeren, te experimenteren en grenzen te zoeken. Eén van de maatregelen die Wallage voorstelt is:

“Verminderen van de toezichtlast met 25%, o.a. door het realiseren van in totaal maximaal twee inspectiebezoeken voor kleine bedrijven per jaar.”

Zo'n 80 gemeenten hebben zich aangemeld als pioniersgemeente.

Uitvoeringsagenda VNG d.d. 5 oktober 2007

In de uitvoeringsagenda dienstverlening en regeldruk gemeenten staat gek genoeg niets over vermindering toezichtlasten voor bedrijfsleven.

Bestuursakkoord d.d. 4 juni 2007

“De VNG en het kabinet zullen afspraken maken over de vraag of, en zo ja de manier waarop, de uitkomsten van het project Eenduidig Toezicht worden uitgebreid naar gemeenten. Als een uitbreiding naar gemeenten plaatsvindt, zullen het kabinet en de VNG afspraken maken over een duidelijke prioritering van het aantal terreinen waarop dit zal gebeuren.”

Het moge duidelijk zijn dat deze passage onder het kopje ‘ambiteloos’ valt. Overigens staat het Bestuursakkoord verder bol van de passages over vermindering interbestuurlijke toezichtlasten voor gemeenten.

Ook in het *convenant verbetering ondernemersklimaat* dat de voormalige staatssecretaris van EZ eind 2005 met de wethouders EZ van de 32 grootste gemeenten had afgesloten, is toezicht buiten beschouwing gelaten.

B. Programma's voor toezicht

Onderstaand overzicht bestaat uit programma's gericht op vermindering toezichtlasten voor bedrijven. De projecten vloeien uit elkaar voort, waarbij 'Andere Overheid' het eerste programma was. Van *Vernieuwing toezicht* (toezicht Rijksinspecties) alleen nog een conceptplan voorhanden is, dit programma is een onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst (en de opvolger van Eenduidig Toezicht).

Project	Doelstelling
Vernieuwing toezicht (2007-2008)	<ul style="list-style-type: none"> → Rijksinspecties worden effectiever en meer gericht op voornaamste risico's → Cultuuromslag leidt tot vertrouwen als basishouding → Bedrijven en instellingen ondervinden minder last en meer service van rijksinspecties dankzij vermindering en vereenvoudiging van regels → Rijksinspecties worden efficiënter door meer samenwerking onderling en met gemeenten en provincies.
Eenduidig Toezicht (2006-2007)	<p>Toezicht wordt uitgevoerd door een dienstverlenende overheid die slagvaardig is, niet verkokerd en die werkt met minder regels, minder instrumenten en minder loketten.</p> <ul style="list-style-type: none"> → 25% minder toezichtslast en efficiënter en effectiever toezicht; → Verplichte samenwerking tussen rijksinspecties en inrichting van <u>frontoffices</u> per domein van toezicht; → Maximaal twee reguliere controlebezoeken per jaar bij MKB-bedrijven (tenzij bijvoorbeeld sprake is van incidenten, herinspectie, EU-regels); → Cultuurverandering bij toezichthouders;
Samenwerkende Rijksinspecties (2005)	<p>Met een rijksbrede pilot wordt de samenwerking tussen inspecties van de grond getild. De pilot bestaat uit een tiental projecten waar in verschillende instanties met elkaar gaan samenwerken.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Vermindering toezichtdruk voor het bedrijfsleven en verbetering van de efficiency van de inspecties. → Handhaving van de effectiviteit van de controles en optimalisatie van de kwaliteit van controles. → Identificatie van tegenstrijdige regels in 2001 en 2005 zijn in de kaderstellende visie op toezicht zes principes van goed toezicht geformuleerd (minder last, meer effect). Hierin staat niets geschreven over lokaal toezicht.

Andere overheid	<p>Overheid moet selectiever en beter presteren voor de burger en het bedrijfsleven. Doelgericht, van acceptabele kwaliteit en zonder rompslomp.</p> <p><u>Actie</u>: Slimmer toezicht houden, onder meer door onderlinge afstemming.</p>
-----------------	---

Onderstaand overzicht bestaat uit programma gericht op professionalisering en vergroten effectiviteit van het toezicht en de handhaving van decentrale overheden.

<p>Handhaven met effect</p> <p><i>(vervolg op handhaven op niveau dat in 2005 is geëindigd)</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De bevordering van het gebruik van informatiegestuurde handhavingsmethodieken; 2. De ontwikkeling van kwaliteitscriteria voor handhavingsprogramma's; 3. Het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende overheden; 4. Praktische ondersteuning van decentrale overheden bij handhavingsvraagstukken. <p><i>Gids programmatisch handhaven voor decentrale overheden</i></p> <p>De Gids is bedoeld om ondersteuning te bieden bij het opstellen van een handhavingsprogramma en is bestemd voor de handhavingsregisseurs. Het materiaal bestaat uit een stappenplan programmatisch handhaven, een inventarisatiemodel handhavings-taken, een risicoanalysemodel en een aantal standaarden voor methoden van aanpak.</p> <p>Onder de vlag van Handhaven met Effect is in november 2006 het nieuwe Servicecentrum Handhaving gestart. Dit Servicecentrum wil zich ontwikkelen tot een kenniscentrum dat onafhankelijk (juridisch) advies geeft met betrekking tot handhaving en dat (mede) zorg draagt voor de kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging van de handhaving op decentraal niveau.</p>
Handhaven op niveau (2000)	<p>In 2000 werd door de Minister van Justitie het Actieprogramma <i>Handhaven op Niveau</i> ingesteld. In dat verband kreeg een landelijke stuurgroep de opdracht om rond een aantal thema's initiatieven te nemen ter verbetering van de professionaliteit en kwaliteit van de handhaving en verbetering van de samenwerking tussen de handhavende partijen.</p>

De tafel van elf

De tafel van elf is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving ervan kunnen met behulp van de tafel van elf in kaart worden gebracht. Met de tafel van elf kan een toezichthouder een inschatting maken van het nalevingsgedrag van een bepaalde doelgroep en tevens kan inschatten wel effect handhaving heeft op dit gedrag. De tafel van elf is dus een nuttig instrument bij het gebruik van risico-analyses. Het instrument is in 1994 voor het eerst ontwikkeld, maar wordt continu naar aanleiding van nieuwe kennis en inzichten (meest recente versie stamt uit 2006).

C. Ontwikkelingen sanctionering

Bestuurlijke strafbeschikking

Op 1 januari 2009 wordt de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. Bij algemene maatregel van bestuur wordt dan aan bestuursorganen, zoals gemeenten, de bevoegdheid verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. De bestuurlijke strafbeschikking is voor gemeenten een handhavingsmiddel dat ingezet kan worden bij APV-overtredingen in het publieke domein. Aan personen die bepaalde overtredingen begaan kan dan een geldboete worden opgelegd.

Globaal verloopt het uitvaardigen van een bestuurlijk strafbeschikking als volgt:

Een BOA (bijzonder opsporingsambtenaar) constateert een overtreding en vaardigt (een aankondiging van) de beschikking uit. Via een (internet)verbinding wordt de beschikking rechtstreeks naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau gestuurd, zonder tussenkomst van de politie. Het CJIB int de boete bij de overtreder. Als de overtreder het niet eens is met de beschikking, kan hij verzet aantekenen bij het openbaar ministerie.

Conclusie

Het onderwerp *toezicht* kan de laatste jaren op grote belangstelling rekenen. Tal van rapporten en programma's zijn verschenen ter professionalisering van het toezicht. Helaas richt een dominant deel daarvan zich voornamelijk op Rijkstoezicht en staat vermindering toezichtlasten nog helemaal niet op de agenda's van de lokale overheden.

Hoofdstuk 3 Knelpunten en ergernissen

Dit hoofdstuk bevat een inventarisatie van knelpunten, ergernissen van ondernemers over gemeentelijk toezicht, geïllustreerd aan de hand van praktijkvoorbeelden. Onder toezicht verstaan wij hier waarneming ter plaatse en dus niet toezicht door middel van vergunningverlening (administratieve controle). Hoewel deze nota geen pasklare oplossingen biedt voor al deze knelpunten, acht het bedrijfsleven de opsomming ervan zinvol, met name om inzicht te verwerven in toezichtlasten.

Toezichtlasten zijn de lasten op het vlak van werkwijze, afstemming met andere inspectiediensten, deskundigheid, helderheid van communicatie, terugkoppeling van bevindingen, adviesvaardigheid en proportionaliteit van optreden. Overigens zijn dit niet de enige lasten die ondernemers ervaren van toezicht. Toezicht veroorzaakt immers ook administratieve lasten: de kosten –uitgedrukt in tijd en geld- die bedrijven en instellingen moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voorkomen uit inspecties. Dit zijn de definities zoals ze gebruikt worden door de overheid zelf. Gemakshalve verstaan wij onder toezichtlasten ook de administratieve lasten die er mee gemoeid zijn.

Belangrijkste knelpunten lokaal toezicht

1. Geen of onjuiste toepassing Risicoanalyse

- Er vindt in de praktijk vermenging plaats tussen regulier toezicht met opsporing, terwijl opsporing alleen bij gerichte verdenking mag plaatsvinden. Opsporing is het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Opsporing is voorbehouden aan het OM, de politie of een bijzonder opsporingsdienst en wordt dus niet gerekend tot de interveniërende taak van een toezichthouder. Formeel verandert de status van toezichthouders (boa's), zoals de Voedsel en Warenautoriteit (VWA), tijdens een inspectie naar opsporingsambtenaar, op het moment dat ze een mogelijke overtreding constateren. In de praktijk, wanneer de overheid met zogenaamde decentrale 'hitteams' werkt, is echter weinig te merken van een concrete verdenking. Grote groepen bedrijven worden bezocht, op basis van generieke vermoedens of statistieken. Zo worden in een aantal gemeenten bijvoorbeeld alle restaurants met een buitenlandse keuken verrast met een ingrijpende en intimiderende

'controleoverval' door de regionale inspecties, onder aanvoering van de vreemdelingenpolitie, omdat in andere regio's bij een aantal Chinees-Indische bedrijven problemen zijn geconstateerd met illegale arbeid. Van concrete individuele verdenking is in deze gevallen geen enkele sprake. Ook worden de resultaten van eerdere inspecties niet adequaat verdisconteerd in de selectie van te inspecteren bedrijven. Er zijn o.a. voorbeelden van Chinees-Indische bedrijven jaarlijks door meerdere inspecties bezocht blijven worden, terwijl er keer op keer geen afwijkingen worden geconstateerd. Kortom bij risico-analyse en prioritering wordt te veel gefocust op grote groepen bedrijven en te weinig ingezoomd op bedrijven waar de niet-naleving daadwerkelijk groot is.

- Lokale regelmakers hebben last van een toezichtreflex op incidenten, dat niets met risico-analyse te maken heeft.
- Risicoanalyse wordt vaak uitgevoerd door vakspecialisten die geneigd zijn een hoger risico toe te kennen aan hun eigen vakgebied.

2. Gebrek aan proportioneel toezicht

- Te zware eisen, niet terug te voeren op regelgeving maar uitsluitend op interpretatie van de toezichthouder zelf.
- Inspecteur wijdt te veel uit of focust te veel op details.
- Handhaving naar de letter van de wet in plaats van de geest van de wet.
- Informatieverplichtingen nemen eerder toe dan af, evenals het aantal en de inhoud van formulieren en rapportage-eisen.

Praktijkvoorbeeld: strikte naleving van de gebruiksvergunning

Een metaalbedrijf kreeg tijdens een inspectie van de gemeente te horen dat het opslaghok niet voldeed aan de regels. Het hok staat op de erfgras en dit betekent dat het hok minimaal 1 uur brandwerend moet zijn. Volgens de ondernemer was dit geen probleem aangezien achter het hok een groot grasveld lag en er hierdoor bij eventuele brand geen schade kan ontstaan aan aangrenzende gebouwen. Toch moesten er aanpassingen worden verricht aan het opslaghok in verband met de eisen die de geldende wet- en regelgeving stelt.

Een horecabedrijf heeft een vergunning om buiten het pand bloembakken te plaatsen. Tijdens een inspectie bleek dat deze vergunning verlopen was. Hiervoor werd een boete van € 600 opgelegd terwijl het aanvragen van een nieuwe vergunning € 52 kost. Het bedrijf vindt dit buiten proporties.

3. Gebrek aan samenwerking

- Uit een onderzoek van Forum uit 2005 bleek dat meer dan 80% van ondernemingen aangeven niets te merken van samenwerking van toezichthouders.
- In veel gemeenten werken toezichthouders niet samen. De toezichthouders zijn gefocust op hun eigen specialisme, stemmen niet met elkaar af en hebben geen oog voor en kennis van elkaars werkterreinen wat in het slechtste geval uitvloeit in tegenstrijdige eisen.
- Overlap van inspecties leidt tot irritaties. Brandweer is net geweest, vervolgens milieu-inspecteur ook aandacht aan brandveiligheid. Inspecteurs van de gemeente en de brandweer spreken elkaar soms zelfs tegen.
- Onnodig hoge nalevingskosten als gevolg van strijdige eisen (waarbij toezichthouders niet gezamenlijk tot een oplossing voor ondernemer of instelling komen).
- Het komt vaak voor dat toezichthouders vlak na elkaar komen inspecteren en dan ook nog deze informatie en gegevens opvragen.
- Verschillende toezichthouders vragen naar dezelfde onderwerpen (overlap van toezicht)

4. Gebrek aan onafhankelijk toezicht

- De gemeente als bevoegd gezag is zowel vergunningverlener als toezichthouder.
- Ondernemers in kleine gemeenten hebben soms moeite tegen de toezichthouder in te gaan bij vermeende onterechte eisen, omdat zij bang zijn dit voor hun kiezen te krijgen als vergunningen opnieuw moeten worden aangevraagd.

5. Gebrek aan transparant toezicht

- Schriftelijke terugkoppeling van inspectie (bijvoorbeeld brandweer) richt zich op de punten die tijdens de inspectie niet in orde zijn gebleken zonder dat wordt toegelicht hoe deze punten kunnen worden verbeterd. Hierdoor bestaat bij bedrijven onduidelijkheid over de aanpak van deze tekortkomingen.
- Het komt regelmatig voor dat de inhoud van de brief, die een ondernemer na controle ontvangt, niet overeenkomt met de persoonlijke feedback van de inspecteur ten tijde van de controle (brief is veel strenger).
- Lang niet altijd wordt het doel van de inspectie toegelicht of wordt achteraf een brief gezonden met de bevindingen.

6. Gebrek aan professioneel toezicht

- Er zijn grote verschillen in professionaliteit, kennisniveau en praktisch inzicht.
- Onvoldoende onderscheid tussen grote en kleine overtreding → onjuiste weging.
- Brandveiligheid: worden onterechte, maar kostbare eisen gesteld. Onmogelijk voor ondernemers om die te pareren, want de mkb-ondernemer is geen gelijkwaardig gesprekspartner van de toezichthouder.
- Willekeur binnen de gemeente, eisen verschillen per bedrijf.
- Indekgedrag: opvragen extra onderzoeksrapporten.
- Houding van de inspecteur (autoritair, belerend, wantrouwend, intimiderend).
- Inspecteur heeft geen kennis van bedrijfsspecifieke activiteiten.
- Het bedrijfsleven loopt met name tegen ondeskundigheid en onervarenheid aan waar complexe gebouwen gebouwd worden. Zo zal een brandweerman in een provinciestad slechts één keer meemaken dat er een theater gebouwd wordt. Gebrek aan ervaring met dergelijke gebouwen gecombineerd met ‘enthousiasme’ voor een dergelijke uniek project, gaat het in de handhaving al heel snel mis.
- Al met al weinig oog voor bedrijfsprocessen en de voortgang daarvan.

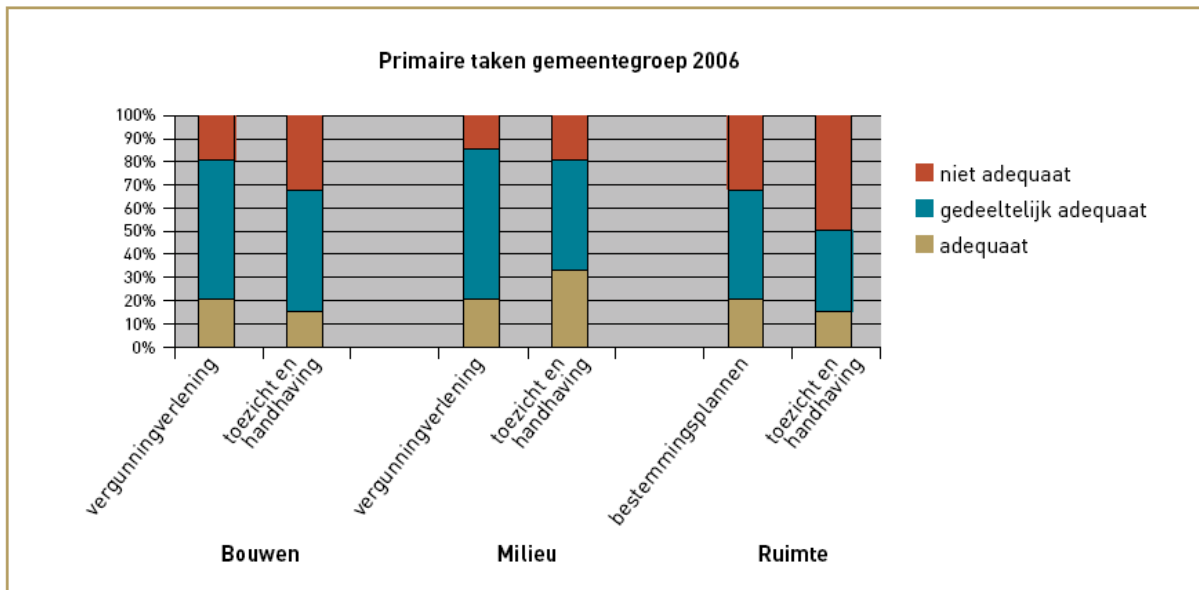
Voorbeeld uit de bouw:

Ondanks dat de fundering op basis van de NEN-norm werd aangebracht, werd een werk stilgelegd. Om verder te mogen, diende de aannemer extra maatregelen te treffen. Zijn enige andere mogelijkheid was bezwaar maken en daarna in beroep gaan tegen de beslissing bij de Rechtbank en de Raad van State. Het werk langer stil leggen, was geen optie (ook al stond hij in zijn recht). Kortom een geval van stikken of slikken!

Rapportage VROM-inspectie

De VROM-inspectie heeft in vier jaar (2003-2006) alle gemeenten onderzocht op de uitvoering van taken rondom bouwen en wonen, milieu en ruimtelijke ordening. Op deskundigheid blijken inspecteurs in kleine gemeenten slechter te presteren dan in grotere.

In de onderstaande tabel treft u de resultaten aan.



Uit de beleidsmonitor van Koninklijk Horeca Nederland bleek van circa 10% van de horecaondernemers ten onrechte een onderzoeksplicht opgelegd kregen door de milieu-inspecteur in het kader van energiebesparing. Een dergelijk onderzoek kost €1500 á €2000. Het gaat in dit voorbeeld om bedrijven die minder dan 50.000 kilowattuur energie verbruiken en dus buiten de onderzoeksplicht vallen.

De brandweer stelt met regelmaat de eis (bijvoorbeeld aan industriële bedrijven) dat er noodverlichting moet zijn, en dat er vluchtwegaanduiding met binnenverlichting moet zijn, in situaties waar dat op basis van de regelgeving helemaal niet verplicht is.

Overige ergernissen

- Tijdstip van inspecties. Drukste moment van de dag, bijvoorbeeld bij een recreatiebedrijf op vrijdagmiddag terwijl gasten vertrekken en gasten arriveren.
- Er wordt niet altijd rekening gehouden met investeringsmomenten (afschrijvings-termijnen van apparaten en installaties).
- Inspecties zoeken nogal eens de grenzen van de wet op in hun handhaving. (voorbeeld ten aanzien van geluidseisen).
- Bij handhaving bouwregelgeving worden vaak de verkeerde personen op de bouwplaats aangesproken op fouten in de bouw. Tevens ontbreekt vaak een duidelijk toezichtprotocol.
- Naast de verschillen in interpretatie tussen gemeenten geven bedrijven aan dat er ook interpretatie verschillen optreden doordat het bedrijf te maken krijgt met telkens een

nieuwe inspecteur. Hierdoor moet bij elk inspectiebezoek de inspecteur worden geïnformeerd over het bedrijf. Dit ervaren bedrijven als storend.

Gebrek aan uniformiteit / eenduidigheid

- Bedrijven ervaren verschillen in de manier waarop gemeenten regels handhaven (vooral bij ketenbedrijven en evenementen). Zo houdt de ene gemeente uitgebreide controles op tijdelijke bouwwerken (zoals podia en feesttenten) die tijdens evenementen worden geplaatst, terwijl een andere gemeente hier na afgifte van de vergunning geen aandacht meer aan besteedt.
- Met name op het onderwerp brandveiligheid lijken de eisen per gemeente te verschillen. Het bedrijfsleven gaat er vooralsnog van uit dat dit met de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit medio 2008 zal veranderen.

Verskillende brandweerkorpsen in Nederland hanteren verschillende eisen en normen ten aanzien van brandveiligheid. Zo mogen van het ene brandweerkorps wel papieren werkjes op een touwtje door de ruimte van een kinderdagverblijf worden gehangen, terwijl van een ander brandweerkorps deze werkjes alleen aan de muur mogen worden opgehangen.

Bij metaalbedrijven met meerdere vestigingen in Nederland die qua bedrijfsvoering niet veel van elkaar verschillen, moet de ene vestiging een vloeistofdichte vloer realiseren terwijl voor de andere vestiging een vloeistofkerende vloer volstaat. Dit leidt tot onbegrip. Een investering van 30.000 euro voor een vloeistofdichte vloer is voor het midden- en kleinbedrijf, waar toch het grootste deel van de metaalsector toe behoort, een zeer grote investering.

Pseudoregelgeving (beleidsregels) / handhavingsprotocollen

- Onder het mom van handhaving worden door gemeenten strengere maatregelen opgelegd dan de wet voor ogen had.
- In het kader van medebewind hebben gemeenten op veel terreinen de bevoegdheid om nadere eisen te stellen aan een specifiek geval, mits goed gemotiveerd. In de praktijk blijkt deze onder het mom van handhaving deze nadere eisen generiek aan alle ondernemers uit een bepaalde sector gesteld worden. Dit is overigens misbruik van bevoegdheid.

In de milieuregelgeving (het activiteitenbesluit) staat dat ondernemers energiebesparende maatregelen moeten nemen. In Amsterdam werd eerst deze regelgeving aangegrepen om terrasverwarmers te verbieden. Inmiddels is deze insteek verlaten en probeert de gemeente nu terrasverwarmers met 'veiligheidsargumenten' uit te bannen.

Hoofdstuk 4 Visie op lokaal toezicht

Zoals blijkt uit vorige hoofdstuk vinden veel activiteiten plaats om het toezicht te professionaliseren ook op decentraal niveau. Op rijksniveau spant men zich tevens in om toezichtlasten voor bedrijfsleven te verminderen.

Het is nadrukkelijk niet onze bedoeling een nieuwe handreiking te vervaardigen over hoe toezicht op lokaal niveau in te richten. Daartoe is de *Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden* ontwikkeld. Het doel van dit document is aanbevelingswaardig: te komen tot een (lokaal) handhavingsprogramma op basis van risicoanalyse. De complexiteit van deze gids is echter zo groot, dat wij de toepasbaarheid ervan in kleinere gemeenten ernstig in twijfel trekken. Desalniettemin bevat de gids een aantal relevante stappen zoals het maken van een visie en een risicoanalyse. Op het onderdeel visie haken wij met deze nota en in het bijzonder dit hoofdstuk in. In bijlage IV geven wij onze visie op de relatie tussen toezicht en beleid en regelgeving op schematische wijze weer.

Zoals bleek uit het vorige hoofdstuk heeft vermindering van toezichtlasten voor het bedrijfsleven tot nu toe geen enkele rol gespeeld in de ontwikkeling van toezichtbeleid, -programma's en -handreikingen voor lokale toezichthouders. Het niet betrekken van toezichtlasten voor het bedrijfsleven bij dit soort documenten is echter niet meer van deze tijd. Het zal u daarom niet verbazen dat onze visie op lokaal toezicht sterk inspeelt op vermindering toezichtlasten voor bedrijven en instellingen.

A. Selectie: gemeentelijk toezicht op basis van vertrouwen

Er moet van worden uitgegaan dat ondernemers zich aan de regels willen houden, daar hebben ze immers zelf belang bij.

Mate van naleving

Goed	Maximaal 1 controle Per jaar	Maximaal 1 controle per jaar, maar vergroten kennis (compliance assistance)
Slecht	Repressief toezicht: Veel controles + Lik-op-stuk, zwaardere maatregelen	Waarschuwing, vaker controleren, gericht op vergroten kennis en naleving
	Bewust	Onbewust

Toezicht op basis van vertrouwen gaat uit van een risicobenadering. De overheid beperkt risico's niet meer tot een minimum, maar aanvaardt dat er in de samenleving een mate van risico bestaat. Het in hoge mate beperken van risico's ondermijnt ons gevoel van verantwoordelijkheid. Dit geldt voor burgers die stevast naar de overheid wijzen, maar in nog sterkere mate heeft dit lange tijd voor politici gegolden. Meer toezicht is te vaak een haast automatische reflex op maatschappelijke problemen en incidenten. Het besef dat deze incidentenpolitiek tot gedrochten van regelgeving leidt, is inmiddels doorgedrongen, maar na elk dodelijk incident klinkt stevast de roep om meer toezicht. Toezicht op basis van vertrouwen vergt dus ook een grote mate van discipline van regelmakers (politici en beleidsspecialisten).

B. Uitvoering: principes van goed toezicht (kwaliteitseisen)

De zes principes van goed toezicht¹ moeten ook/meer in lokaal toezicht worden toegepast:

1. Selectief toezicht

Risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen. In de Gids Programmatisch handhaven voor decentrale overheden staat een matrix opgenomen aan de hand waarvan deze formule kan worden toegepast. Toepassing van deze matrix voor alle lokale toezichthouders zal behoorlijk tijdrovend zijn. In kleine gemeenten is het wellicht zinvoller in expertsessies per aspect per domein de belangrijkste risico's en risicobedrijven te selecteren. Hierbij merken wij nadrukkelijk op dat *rechtsgelijkheid* geen argument mag zijn om het principe van risicobenadering los te laten, zoals nu nog vaak gebeurt bij de toepassing van de Bibob. Belangrijk is dat ook tijdens een controle sprake is van selectie en niet te veel gefocust wordt op details (muggenzifterij).

2. Proportioneel toezicht

Zacht waar kan, hard waar moet. Tegen ondernemers die veelvuldig de fout in gaan, moet hard worden opgetreden. Maar geringe (bijvoorbeeld administratieve) overtredingen, kunnen schriftelijk worden afgedaan (waarschuwing) en hoeven niet

¹ Minder Last, meer effect, Zes principes van goed toezicht – ministerie van BZK 2005

automatisch tot herinspectie te leiden. Ook zou de toezichthouder in geval van geringe overtredingen, desgewenst, hulp bij naleving moeten bieden (compliance assistance). Tegen ernstige overtredingen, kunnen zwaardere maatregelen worden ingezet. Bij de Voedsel- en Warenautoriteit, die haar handhavingsbeleid als zodanig vernieuwd heeft, heeft dit tot een herijking geleid van overtredingen en de indeling naar mate van ernst. Een dergelijke herijking is ook voor lokale toezichthouders een zinvolle exercitie.

3. Samenwerkend toezicht

Misschien wel de vaakst genoemde ergernissen betreffen de stapeling van inspecties, de overlap binnen controles en de eventueel strijdige eisen die daaruit voortvloeien. Bedrijven die ervaring hebben met geïntegreerde inspecties van bouw, milieu en brandveiligheid staan hier overwegend positief tegenover. Hoogste tijd dus voor gemeentelijke toezichthouders om werk te maken van samenwerking.

Een voor de hand liggende oplossing is het afleggen van gezamenlijke bedrijfsbezoeken, zeker in sectoren die door veel verschillende toezichthouders worden gecontroleerd (horeca). Een behoorlijke winst is te boeken door toezicht te organiseren in domeinen, analoog aan de frontoffices van het landelijke project Eenduidig Toezicht (www.inspectieloket.nl).

Van groot belang voor meer samenwerking tussen lokale toezichthouder, en hopelijk in de nabije toekomst ook tussen lokale toezichthouders en overige inspecties, is het optimaal benutten van ICT. Om gegevensuitwisseling mogelijk te maken, niet alleen over toezichtresultaten, maar zeker ook over vergunningverlening, is het van belang dat gemeenten een database ontwikkelen met data over (contacten met) lokale bedrijven en instellingen. Hiermee wordt tevens aangehaakt op acties met betrekking tot landelijke servicenormen en kwaliteitshandvesten.

De gemeente Hoogeveen heeft voor een andere oplossing gekozen, namelijk generalistische opsporingsambtenaren. Deze ambtenaren controleren met name vergunningen, in het bijzonder binnen horecabedrijven. Hoogeveen is de eerste gemeente in Nederland die zelf een opleiding heeft verzorgd voor deze breed inzetbare handhavers. Gespecialiseerde ambtenaren (bouw- en woningtoezicht, milieu,

brandweer, algemene plaatselijke verordening, bijzondere wetten) hebben de generalisten binnen de gemeente opgeleid. Niet duidelijk is of deze bijzondere opsporingsambtenaren het in het bezit hebben van vergunningen controleren of het voldoen aan de eisen ervan. Het bedrijfsleven juicht een dergelijk initiatief toe. Waar mogelijk moeten vergunningen echter geschrapt dan wel sterk vereenvoudigd worden. Effectiever lijkt ons te controleren binnen een bepaalde doelgroep op een aantal prioritaire thema's. Waar iets niet in de haak lijkt, kan de specialist (bijvoorbeeld milieu-inspectie) een extra controle ter plaatse uitvoeren.

4. Onafhankelijk toezicht

Voor onafhankelijk toezicht is het van belang dat vergunningverlening en handhaving gescheiden zijn van elkaar, met name in personen en afdelingen. Daarnaast is het sterk af te raden om toezichthouders die van buiten worden ingehuurd (bijvoorbeeld een milieudienst) te laten adviseren over het toezichtbeleid (inclusief capaciteit). Spreekwoordelijk hebben we het dan immers over de slager die zijn eigen vlees keurt. Binnen gemeenten is het lastig om toezicht een volkomen onafhankelijke positie te geven. Dit betekent des te meer dat gemeenten bij het ontwikkelen van een visie en handavingsplan nadrukkelijk aandacht aan dit thema moeten besteden. Vanuit de perceptie van ondernemers zijn gemeentelijke toezichthouders in ieder geval niet onafhankelijk.

5. Transparant toezicht

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen van onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat.²

Uit hoofdstuk drie, de inventarisatie van ergernissen, blijkt dat in de praktijk hier onvoldoende aan wordt voldaan. De ergernis over toezicht kan aanmerkelijk dalen als toezichthouders meer inzicht geven in het hoe en waarom van de toezichtacties. Toezichtresultaten moeten direct worden teruggekoppeld, waarbij er geen licht mag

² Minder Last, meer effect, Zes principes van goed toezicht – ministerie van BZK 2005

zitten tussen de mondelinge terugkoppeling en de schriftelijke bevestiging hiervan. Gemeentelijk toezichhouders moeten dus meer en beter communiceren.

6. Professioneel toezicht

Het bedrijfsleven verwacht van toezichhouders dat zij deskundig zijn en de ondernemer of instellingsdirecteur met een klantvriendelijke en correcte attitude bejegenen. Onder professioneel toezicht verstaan we tevens dat de controleur welwillende ondernemers ondersteunt om te voldoen aan regels (compliance assistance). Het leereffect van de inspectie is één van de punten die in de ogen van ondernemers meerwaarde geven aan een inspectiebezoek. Door het uitwisselen van informatie ontstaat een win-win situatie waardoor bedrijven inspecties positief gaan waarderen. De schriftelijke rapportage zou naast toezichtresultaten ook een implementatieadvies moeten bevatten.

Deskundigheid

Er wordt veel aan deskundigheidsbevordering gedaan, onder meer door de beroepsvereniging Vide, de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, en servicecentrum handhaving. Desalniettemin richten nog steeds veel klachten van ondernemers zich op het deskundigheidsniveau van de inspecteur. Kennis van regelgeving moet paraat zijn en actueel. Verder stellen ondernemers enig inzicht bij de toezichthouder in hun bedrijfsprocessen zeer op prijs. Dit komt ook ten goede aan de effectiviteit van de controle. Voorbereiding van de controle door zich enigszins in het toezichtobject te verdiepen (via de website bijvoorbeeld), is aan te bevelen. Overigens kan ook hier een gemeentelijke database met bedrijfsinformatie weer uitkomst bieden. Gebrek aan deskundigheid kan ook middels schaalvergroting worden opgelost. Uit de rapportage van de VROM-inspectie (2006) over gemeentelijke toezicht op milieu-, bouw-, en ruimtelijke ordeningsvoorschriften blijkt dat grote gemeenten in het algemeen beter presteren dan kleine gemeenten.

In de rapportage is te lezen: *“De complexiteit en dynamiek in regelgeving alsmede de dynamiek en omvang van de projecten in het VROM-domein vraagt een deskundigheid van gemeenten die lang niet altijd beschikbaar is. Schaalvergroting door gemeentelijke samenwerking in regionaal verband is een oplossing die zich in het verleden met name op het milieudomein bewezen heeft.”*

Attitude

Een toezichthouder moet in staat zijn te communiceren met mensen van verschillende niveaus en te communiceren op basis van gelijkwaardigheid. Het intimiderend, wantrouwend, autoritair of belerend bejegenen van ondernemers wekt vreselijk veel irritatie op. Het aannemen van de juiste attitude vereist de nodige flexibiliteit: stimulerend waar kan, hard en corrigerend waar moet. De toezichthouder moet ook zo veel mogelijk aangekondigd komen inspecteren, mits dit een effectieve controle niet in de weg staat uiteraard.

De belastingdienst heeft in het kader het van project horizontaal toezicht veel aandacht besteed aan de houding van de inspecteur. Om een cultuuromslag te bereiken, onder meer in attitude, zijn betrokkenen hier specifiek voor getraind. Ondernemers zijn positief over de resultaten van dit project.

C. Uniformering en vereenvoudiging

Willekeur en verschillen in interpretatie van regelgeving prijken aan de top van de ergernissenlijst van ondernemers. Zowel willekeur als interpretatieverschillen uiteten zich bij uitstek in eisen die gesteld worden door toezichthouders.

Het bedrijfsleven ziet hiervoor twee oplossingen. Enerzijds pleit MKB-Nederland voor het zo veel mogelijk *vereenvoudigen en schrappen van vergunningen*, anderzijds voor een zo *uniforme wijze van toepassing van landelijke regels* (medebewind).

Vereenvoudigen en schrappen vergunningen

Er wordt vaak gesteld dat als gevolg van het schrappen van vergunningen (toetsing vooraf) meer toezicht nodig is (toetsing achteraf). Dit is niet onverkort het geval. Een vergunning is een instrument dat alleen moet worden ingezet in gevallen waar aanvullende eisen noodzakelijk zijn, met andere woorden waar maatwerk vereist is. Daarnaast betekent het verlenen van een vergunning absoluut niet dat waarneming ter plaatse niet meer nodig is.

Het schrappen van vergunningen leidt automatisch tot het meer toepassen van de risicobenadering in het toezicht. Daarnaast is het efficiënter om (heldere) algemene regels te handhaven dan vele vergunningen met op het bedrijf toegesneden aanvullende voorwaarden.

Twee sprekende voorbeelden hiervan zijn de vergunning voor voorwerpen op of aan de weg en de Gebruiksvergunning. De eerste vergunning kan volgens VNG geschrapt worden, de tweede wordt grotendeels vervangen door een melding.

De vergunning voor voorwerpen op of aan de weg wordt bijvoorbeeld ingezet om het plaatsen van reclame- en menuborden op straat te reguleren. Een beetje winkelstraat zal al snel zo'n honderd vergunninghouders tellen. Het vervangen van deze vergunning door algemene regels (voorwaarden aan omvang reclamebord, constructie en afstand tot het bedrijfspand) maakt toezicht buitengewoon eenvoudig. In een oogwenk wordt zichtbaar of een bedrijf zich al dan niet aan de regels houdt. (En wellicht oogt de winkelstraat zelfs minder rommelig.) Dit is uiteraard veel efficiënter dan het controleren van honderd vergunningen. Daarbij maakt de bestuurlijke strafbeschikking (hoofdstuk drie) vanaf 2009 mogelijk overtredingen van de APV te beboeten.

Het vervangen van de Gebruiksvergunning door een melding zal leiden tot het veel effectiever toepassen van de risicobenadering. Het eisen en controleren van gebruiksvergunningen van niet-risicovolle gebouwen vergt nu nog hoge bestuurlijke lasten. De capaciteit die hiermee gemoeid gaat, kan straks veel efficiënter worden ingezet.

Uniformering

Daarnaast is het Gebruiksbesluit vooral een goed voorbeeld van zinvolle uniformering. Met de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit, komen er landelijk uniforme regels voor brandveiligheid. Op dit moment kunnen de voorschriften voor brandveilig gebruik van gebouwen per gemeente verschillen. Niet voor niets wordt willekeurig toezicht vaak toegeschreven aan de brandweer. Voordeel van deze wijze van uniformering, is enerzijds dat gemeenten nog maar beperkt eigen eisen kunnen stellen en anderzijds dat het ministerie van VROM op eenduidige wijze voorlichting kan geven aan gemeenten en brandweer over de toepassing van het besluit in de praktijk. Zo komt er ook één meldingsformulier waar gemeenten niet van af mogen wijken.

In bijlage III 'reductievoorstellen' staat opgesomd welke vergunningen hoe kunnen worden afgeschaft, dan wel vereenvoudigd. Deze voorstellen zijn gebaseerd op de voorstellen van de VNG en de handreiking ondernemende APV van het ministerie van Economische Zaken en MKB-Nederland.

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen

A. Aanbevelingen aan gemeenten

1. Maak werk van vermindering toezichtlasten voor het bedrijfsleven

Start een project ter vermindering van de toezichtlasten en hanteer daarbij de volgende uitgangspunten:

Eén reguliere inspectie per jaar

Eén basisinspectie per jaar per ondernemer vanuit één of meerdere toezichthouders. Deze inspectie mag maximaal twee uur duren. Aanvullende inspecties kunnen plaatshebben:

- als onvolkomenheden worden geconstateerd,
- bij een verdenking, ongeval, klacht of vermoeden van overtreding.

25% vermindering van toezichtlasten in drie jaar

Een harde concrete target bindt alle betrokken afdelingen binnen een gemeente aan het daadwerkelijk nemen van maatregelen. Dit betekent onder meer dat bedrijven niet twee keer dezelfde informatie moeten aanleveren aan verschillende toezichthouders. Ook mag geen informatieverplichting worden opgelegd die niet rechtstreeks voortvloeit uit regelgeving.

Cultuuromslag: zes principes van goed toezicht

Toezichtlasten bevatten ook ergernissen over toezicht. Implementeer de zes principes van goed toezicht. Schenk hierbij bijzondere aandacht aan attitude en deskundigheid van de inspecteur, alsmede compliance assistance (ondersteuning bij naleving).

Visie op toezicht

Ontwikkel een visie op toezicht gericht op enerzijds de risicobenadering (keuzes maken, prioritering, prestaties bedrijf tot op heden) en anderzijds het vergroten van efficiëntie van toezicht en verminderen toezichtlasten.

2. *Maak een einde aan de verkokering*

Eén gemeentelijke database voor bedrijven

Ontwikkel een gemeentelijke database voor bedrijfsrelevante gegevens, waardoor uitwisseling mogelijk wordt van informatie over vergunningaanvragen, beschikkingen, toezichtresultaten, voorgenomen inspecties, horizontale verantwoordingsinformatie et cetera. Een deel van de informatie kan zelfs openbaar gemaakt worden.

Sluit hierbij aan bij actuele ICT-ontwikkelingen: het bedrijvenloket, servicenormen, vergunningenvolgsysteem, kwaliteitshandvesten, verbetering dienstverlening. Afspraken hierover zijn onder meer terug te vinden in de uitvoeringsagenda van de VNG.

Gecoördineerde (domein)inspecties

Bij sectoren/toezichtobjecten die met veel toezichthouders te maken hebben (vanuit alle overheidslagen) wordt gezamenlijk geïnspecteerd door tenminste twee lokale toezichthouders (domeininspecties). Onderzoek de mogelijkheden om aan te haken bij landelijk frontoffices (horeca, metaal, kinderopvang, recreatie) die vanuit het project Eenduidig Toezicht worden opgezet (www.inspectieloket.nl).

Strijdige eisen is het probleem van de eisensteller(s)

Indien verschillende toezichthouders eisen stellen die niet of moeilijk met elkaar verenigbaar zijn, zoeken de betreffende toezichthouders naar een haalbaar en betaalbare oplossing.

Shared Services

Het verdient de aanbeveling dat kleine(re) gemeenten het toezicht op complexe wetgevingsgebieden bundelen in één dienst (bijvoorbeeld een regionale milieudienst). Het verdient de aanbeveling ook op gebied van brandveiligheid en bouwregelgeving expertise te bundelen. Dit hoeft niet alleen in gezamenlijke diensten plaats te vinden. Landelijke kenniscentra zijn ook een optie. Verder moeten gemeentelijke en regionale toezichthouders veel meer van elkaars kennis gebruik gaan maken. Het zou toe te juichen zijn als bijvoorbeeld de brandweer een aantal experts beschikbaar zou hebben voor complexe gebouwen als theaters, voetbalstadions, fabrieken en dergelijke. Kennisdeling in plaats van zelf het wiel uitvinden!

3. *Schaf overbodige vergunningen en regels af en vergroot uniformiteit*

Schrap en/of vereenvoudig de APV-vergunningen

De VNG heeft de model-APV gewijzigd, waarbij onnodige vergunningen zijn geschrapt. Daarnaast heeft het ministerie van Economische Zaken samen met MKB-Nederland de *handreiking ondernemende APV* ontwikkelt, die als een aanvulling van de voorstellen van de VNG kan worden gezien. De voorstellen uit beide documenten zijn in het overzicht van bijlage II vervat.

Nadere eisen beperken

Maak beperkt gebruik van de bevoegd tot het stellen van nadere eisen aan brandveiligheid, milieu en bouwen. De betreffende wetgeving is gecompliceerd genoeg zonder extra regels en eisen.

Bestemmingsplan

Veel problemen die het bedrijfsleven ondervindt bij zowel toezicht als vergunningverlening komen voort uit gedateerde bestemmingsplannen. Kortom, veel leed kan voorkomen worden door actuele bestemmingsplannen die de nodige ruimte bieden.

B. Aanbevelingen aan het Rijk

1. Maak bindende afspraken met VNG over vermindering lokale toezichtlasten. Ondersteun dit met mensen en middelen.
2. Laat een nulmeting uitvoeren door Actal of EIM naar lokale toezichtlasten, het aantal inspecteurs en toezichthouders dat actief is en hun output. (Gegevens pilots Eenduidig Toezicht zijn al voor handen).
3. Doe onderzoek naar de mogelijkheid van koppeling bestanden tussen gemeentelijke, regionale en landelijke inspectiediensten en breng eventuele bezwaren vanuit privacyregelgeving in kaart. Dit onderzoek moeten leiden tot meer afstemming tussen decentrale en landelijke toezichthouders.
4. De volgende stap moet zijn een onderzoek naar reductie van het aantal toezichthouders dat op lokaal niveau actie is of verdergaande vormen van samenwerking en integratie.

5. Bij het opstellen van nieuwe regelgeving moeten de departementen zorg dragen voor een zo effectief en efficiënt mogelijk toezicht. De zes principes van goed toezicht moeten ook hier gevolgd worden en in de memorie van toelichting verantwoord worden. Een groot deel van de kosten en lasten die veroorzaakt worden door inspectie en toezicht hebben immers hun grondslag in nationale wet- en regelgeving.

C. Aanbevelingen aan VNG

1. Start een project vermindering gemeentelijke toezichtlasten.
2. Onderzoek in samenwerking met expertisecentrum voor rechtspleging en rechtshandhaving van het ministerie van Justitie of het systeem van generalistische handhavers van de gemeente Hoogeveen en generalistische horecahandhavers van de gemeente Delft, model kunnen staan voor alle gemeenten.
3. Breng alle best practises in kaart.

Bijlage I De gemeente als toezichthouder

De gemeente ziet toe en handhaaft wet- en regelgeving m.b.t. ruimtelijke ordening en bouwen, oppervlaktewateren, natuur, milieubeheer, openbare orde en veiligheid, sociale zekerheid en financiën en onderwijs. Naast de gemeente, zijn in onderstaand overzicht ook de politie, brandweer en GGD opgenomen, die ook regionaal werkzaam kunnen zijn.

Overzicht gemeentelijke en regionale toezichthouders

<i>Toezichthouders</i>	<i>Taken</i>
Bouw- en Woningtoezicht	De inspectie Bouw- en Woningtoezicht controleert de naleving van bouwvoorschriften. Deze voorschriften hebben te maken met de veiligheid van de constructie en de bouwplaats, met welstandseisen en met een veilig gebruik van het pand. Vaak zijn deze voorschriften opgenomen in de bouwvergunning, de sloopvergunning en/of de monumentenvergunning. In sommige gemeenten controleert de inspectie Bouw- en Woningtoezicht ook op brandveiligheid
Milieudienst	De gemeentelijke milieu-inspectie controleert de naleving van wettelijke milieuvoorschriften. Deze hebben o.m. te maken met: afvalwater, geur, lucht, verlichting, veiligheid, geluid en energie. De milieu-inspecteur heeft de bevoegdheid om in gebouwen en terreinen monsters te nemen en geluid te meten. Ook mag hij of zij de (afval)administratie inzien.
Brandveiligheid (vaak brandweer)	De gemeente controleert de naleving van de brandveiligheidsvoorschriften. Daarbij gaat het om de voorschriften die verbonden zijn aan de gebruiksvergunning, om brandveiligheidsvoorzieningen (vluchtroutes, nooduitgangen en -verlichting en blusmiddelen) en brandveiligheidsmaatregelen. Wie de controles uitvoeren verschilt per gemeente. Dat kan de afdeling Handhaving zijn, Bouw- en Woningtoezicht of de brandweer.
Politie	Openbare orde en veiligheid is een primaire verantwoordelijkheid van de politie. De politie controleert verder of een bedrijf zich houdt aan de regels die verbonden zijn aan de Algemene Plaatselijke Verordening, de Drank- en Horecawet en de Wet op de Kansspelen en ziet daarnaast toe op de naleving van de wettelijk voorgeschreven openings- en sluitingstijden en geluidsvoorschriften.
APV controleur	De APV-controleur is belast met handhaving van feiten, strafbaar gesteld in verordeningen, en met name de Algemene Plaatselijke of Politieverordening (APV).

Gemeentelijk buitengewoon opsporingsambtenaar	Clustering van de functies van flora- en faunabeheerder, parkeercontroleur, milieuopsporingsambtenaar en controleur openbare ruimte. De functie van gemeenteboa is gecreëerd juist voor de relatief kleinere gemeenten, op dat zij flexibel kunnen omgaan met de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren.
GGD	De GGD controleert kindercentra, gastouderbureaus en peuterspeelzalen op zeven domeinen: ouders en informatie; personeel en gastouders; veiligheid en gezondheid; accommodatie en inrichting; groeps grootte en leidster/kind-ratio; pedagogisch beleid en praktijk; klachten.

Bijlage II Stappenplan Vermindering gemeentelijk toezicht

Het anders en beter organiseren van toezicht is een omvangrijke klus. Een praktische handreiking hiertoe (hiermee doelen wij niet op de Gids programmatisch handhaven) zou daarom zeer welkom zijn. Aangezien een dergelijke handreiking niet voorhanden is, is dit stappenplan bijgevoegd. Het biedt een aantal overzichtelijke stappen die genomen kunnen worden door (pioniers)gemeenten met ambitie om de toezichtlasten te verminderen.

1. Start lokaal project eenduidig toezicht met als doelstelling vermindering toezichtlasten bedrijfsleven (bijvoorbeeld met 25%).
2. Maak afspraak dat mkb-bedrijven die de regels in hoge mate naleven, maximaal 1 keer per jaar bezocht worden.
3. Benoem een aantal domeinen waarbij toezichthouders gezamenlijk gaan controleren (horeca, bouw, kinderopvang, detailhandel food).
4. Maak, bij voorkeur per domein, een indeling van de mate van ernst van overtredingen of herijk een bestaande indeling. Van administratieve onvolkomenheid tot ernstige risico's voor gezondheid en veiligheid van derden. Niet te complex, maximaal vijf categorieën.
5. Een omvattende visie ontwikkelen op toezicht is nodig en nuttig, maar kost tijd. Begin met een notitie ten behoeve van toezichthouders waarin een aantal handvatten gegeven worden om te voldoen aan de zes principes van goed toezicht. (Dit veronderstelt overigens wel al het toepassen van een risicobenadering). Stap 4 is een voorwaarde om tot proportioneel handhaven te komen.
6. Maak gebruik van ICT! Ontwikkel een database voor bedrijven, waarin informatie over vergunningen en controles wordt opgeslagen, opdat deze gegevens gedeeld kunnen worden.

Bijlage III Reductie vergunningen uit de Algemene Plaatselijke Verordening

De voorstellen van de VNG om tot minder APV-vergunningen te komen zijn uitstekend en zullen ontegenzeggelijk tot merkbaar minder lasten voor het midden- en kleinbedrijf leiden. MKB-Nederland pleit er derhalve voor de voorstellen van VNG over te nemen. De O-APV van het ministerie van Economische Zaken en MKB-Nederland tot een beperkt aantal aanvullende voorstellen die tevens meegenomen kunnen worden om een nog groter effect te bereiken.

Aanpak

Wat	Voorstel	Hoe
Geldigheidsduur APV-vergunningen	Voor onbepaalde tijd geldig	VNG-ledenbrief (bijlage II)
Weigeringsgronden vergunning	Uniform	VNG-ledenbrief
Vergunning voorwerpen op of aan de weg (algemeen)	Schrappen / vervangen algemene regels	VNG-ledenbrief O-APV
Uitstallingvergunning (specifiek)	Schrappen / vervangen algemene regels	O-APV – pagina.... / bijlage.....(voorwerpen op/aan de weg)
Terrasvergunning (specifiek)	Schrappen / vervangen algemene regels	O-APV bijlage 2/ Ledenbrief VNG (voorwerpen op/aan de weg)
Tijdelijke verkeersmaatregel	Werking beperken / vrijstelling in woonstraten (wel melding)	O-APV
Voorwerpen op of aan het water	Vervangen door een melding	VNG-ledenbrief
Terrasbootvergunning	Vervangen door algemene regels / eventueel melding	O-APV
Horecaexploitatievergunning *	Afschaffen of beperken tot categorieën cafés en discotheken (risico-categorieën m.b.t. overlast)	VNG-ledenbrief / O-APV
Evenementenvergunning	Vrijstelling kleinere evenementen	VNG-ledenbrief
Reclamevergunning	Beperken tot lichtreclames	VNG-ledenbrief
Ventvergunning	Schrappen	VNG-ledenbrief
Vergunning standplaats	Geldigheidsduur verlengen naar onbepaalde tijd	VNG-ledenbrief
Exploitatievergunning Seksinrichting	Geldigheidsduur verlengen naar onbepaalde tijd	VNG-ledenbrief
Kapvergunning	Sterk vereenvoudigen	VNG-ledenbrief

Vergunning verkooppunt vuurwerk	Schrappen	VNG-ledenbrief
Vergunning dienstverlening	Schrappen	VNG-ledenbrief
Uitritvergunning	Vervangen door een melding	VNG-ledenbrief
Vergunning alarminstallaties	Schrappen	VNG-ledenbrief
Na wijziging Wet op de Kansspelen:		
aanwezigheidsvergunning behendigheidsautomaten	Afschaffen	Schrappen
Aanwezigheidsvergunning speelautomaten	Geldigheidsduur verlengen naar onbepaalde tijd	VNG-ledenbrief
(exploitatie)vergunning speelgelegenheden	Geldigheidsduur verlengen naar onbepaalde tijd	VNG-ledenbrief

** Exploitatievergunning Horeca*

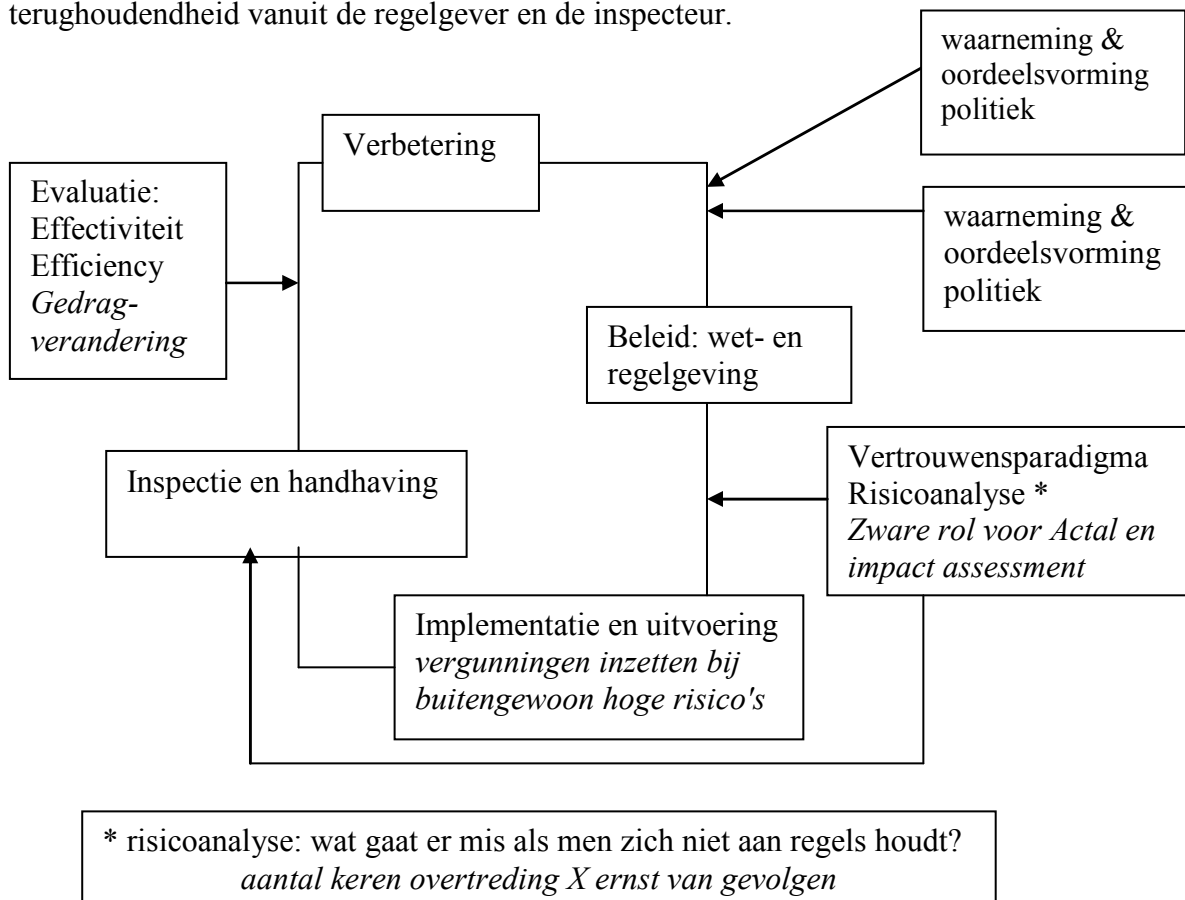
Veel kleinere gemeenten hebben geen exploitatievergunning horeca. In gemeenten met bijvoorbeeld coffeeshops wordt de vergunning gebruikt om de Bibobtoets te kunnen afnemen. Het college van deze gemeenten kunnen volgens de systematiek van de VNG categorieën (of gebieden) van horeca aanwijzen waarvoor geen exploitatievergunning nodig is. De volgende categorieën leveren geen tot zeer beperkt overlast op:

- horeca in detailhandel (zie lid 2 tekstwijziging model-APV)
- horeca in culturele instellingen
- horeca in sportaccommodaties
- horeca in zorginstellingen
- lunchrooms / daghoreca
- hotels
- restaurants

Bijlage IV Visie op relatie toezicht en beleid- en regelgeving

Toezicht vormt één van de middelen om de naleving van wet- en regelgeving te borgen en zo het maatschappelijk gewenst gedrag of effect – te kenmerken in termen van veiligheid, rechtvaardigheid en welvaart- te bereiken. Van ongewenst gedrag is sprake bij onveilige, onrechtvaardige of zeer ongelijke situaties. In onderstaande figuur wordt het belang van een goede samenhang en continue verbetering tussen deze schakels benadrukt. Essentieel volgens het bedrijfsleven is dat deze cyclus rust op twee fundamentele uitgangspunten: vertrouwen i.p.v. wantrouwen en een werkelijk effectuering van risicodenken.

Voor een effectieve handhaving is verder vereist dat de regels zodanig duidelijk zijn dat elke ondernemer of bedrijf er makkelijk mee uit te voeren kan. Omgekeerd moet het zelfcorrigerend vermogen ook een rol spelen in het soort regels en toezicht. In situaties waar de markt zodanig functioneert dat dit een hoge naleving stimuleert past meer terughoudendheid vanuit de regelgever en de inspecteur.



Bijlage V Leden van de Werkgroep Lokale Overheden

Afzender van deze nota is de Werkgroep Lokale Overheden van MKB-Nederland en VNO-NCW.

Leden werkgroep:

Regionale afdelingen MKB-Nederland

Regionale verenigingen VNO-NCW

Koninklijke Metaalunie

Koninklijk Horeca Nederland

RECRON (Recreatieondernemers)

Bouwend Nederland

MITEX (Mode- en sportdetailhandel)

Vakcentrum (Levensmiddelen- en detailhandel)

FOSAG (Schilders- Afwerkings- en Glaszettersbedrijven)

VVEM (Evenementenmakers)

VSCD (Schouwburg- en concertgebouwdirecties)

FME-CWM (Metaal-, kunststof- en elektronicaondernemingen en elektrotechnische industrie)

MKB-Nederland

VNO-NCW