

Het functioneren van inspecties

Beeld uit het begin van de jaren negentig

A.F.A. Korsten

De Algemene Rekenkamer deed onderzoek naar het functioneren van inspecties (mede) in samenhang met de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving. Onder uitvoering wordt verstaan 'de bestuurlijke toepassing van wet- en regelgeving, zoals het afgeven van keuringsbewijzen en vergunningen' (1990: 30). Handhaving betreft 'het zorg dragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit hetzij het uitoefenen van toezicht, hetzij het toepassen van een sanctie'. Dat betekent dat er bij inspecties vaak meer aan de orde is dan toezicht.

In totaal zijn 28 inspecties geselecteerd. De selectie is niet willekeurig. Wat zit er achter? Het gaat om inspecties op het terrein van regelgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer. Juist in deze sfeer bestaan spanningen tussen regelgeving en praktijk, tussen recht en werkelijkheid (1990: 31).

Tabel: Geselecteerde inspectie in het onderzoek van Algemene Rekenkamer (1990)

ministerie	inspectie	afkorting inspectie-naam
O&W	Inspectie van het Onderwijs	IO
VROM	Staatstoezicht op de Volkshuisvesting	SVH
	Inspectie van de Ruimtelijke Ordening	IRO
	Inspectie van de Volksgezondheid belast met het toezicht op de Hygiëne van het Milieu van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	IMH
V&W	Directie Luchtvaartinspectie	LI
	Rijksinspectie voor het Vervoer	RIV
	Rijksdienst voor het Wegverkeer	RDW
	Directoraat-generaal Rijkswaterstaat	RWS
	Scheepmetingsdienst	SMD
	Scheepvaartinspectie	SI
	Hoofddirectie Telecommunicatie en Post Directie, Operationele Zaken	DOZ
EZ	Staatstoezicht op de Mijnen	SODM
	Economische Controle Dienst	ECD
LNV	Algemene Inspectiedienst	AID
	Hoofdafdeling Inspectie Landbouwonderwijs	ILO
	Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees	RVV
	Plantenziektekundige Dienst	PD
SZW	Loontechnische Dienst	LTD
	Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen	DIA

	Arbeidsinspectie/Inspectie van de Havenarbeid	AI
	Dienst voor het Stoomwezen	DS
WVC	Rijkskeuringsdienst van Waren	RKvW
	Geneeskundige Inspectie van de Volksgezondheid van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	GI
	Geneeskundige Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	GIGV
	Inspectie voor de Geneesmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	IG
	Insp. van de Volksgezondheid belast met het toezicht op Levensmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	IL
	Veterinaire Inspectie van de Volksgezondheid van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	VI
	Inspectie voor de Drankwetgeving van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	IDW

In het Rekenkamer-onderzoek staan vijf vragen centraal (1990: 32). We geven hier de vragen achtereenvolgens en ook enkele uitkomsten. Voor uitvoeriger informatie verwijzen we naar het 'Jaarverslag 1989'.

1 Onderzoeksvraag een

Welke financiële en personele middelen zijn met het functioneren van de inspecties gemoeid en welke personele inzet leveren de inspecties op onderscheiden hoofdtaken?

Bij de betrokken inspecties werkten in 1990 een kleine tienduizend personen. De inzet verdeeld over hoofdtaken loopt sterk uiteen. Twaalf inspecties besteedden in 1988 50 procent of meer van de personele inzet aan 'naleving'. Vijf inspecties besteedden 50 procent of meer aan de hoofdtak 'meewerken aan de beleidsuitvoering'. De personele inzet voor 'beleidsrapportage aan het departement' was betrekkelijk over het algemeen klein (1990: 107).

Bij toezicht is over het algemeen sprake van *overleg, bemiddeling en advies*. Dat was het beeld dat zich bij zestien inspecties aandeede. Slechts bij drie inspecties lag de nadruk op het toepassen van *bestuursrechtelijke sancties*. Bij zes inspecties ging de aandacht in het kader van 'naleving' vooral uit naar *strafbare feiten*.

Er deden zich natuurlijk ontwikkelingen voor in de taakuitoefening. Zeven van de 28 inspecties ging vanaf 1982 meer aandacht besteden aan *preventief toezicht*. Bij twaalf andere inspecties was vanaf 1982 daarentegen sprake van meer repressief toezicht, terwijl er bij acht andere geen sprake was van een verandering.

2 Onderzoeksvraag twee

Wat is het wettelijk kader waarbinnen de inspecties opereren en welke personele inzet leveren de inspecties per wet?

De 28 inspecties ontlenen taken aan niet minder dan ... 388 wetten. Het gaat in totaal om 213 verschillende wetten. Toch zijn die wetten niet allemaal even belangrijk want 85 procent van de totale personele inzet gaat uit naar ongeveer 15 procent van deze wetten. Uitgaande van de 15 procent wetten: die sloppen het merendeel van de ambtelijke energie van inspecties in termen van inzet op. Voor 40 wetten wordt door de 28 inspecties geen enkele personele inzet geleverd en voor 21 andere wetten ligt die tussen nul en een mensjaar.

3 Onderzoeksvraag drie

Zijn er volgens de inspecties voldoende condities aanwezig om een toereikende naleving van wet- en regelgeving te verzekeren?

De 28 inspecties noemen in totaal 124 knelpunten, zoals met betrekking tot de Europese regelgeving, de werkingssfeer en het handhavingsinstrumentarium. voor negentien inspecties zijn vooral de knelpunten van de wetten relevant waarvoor ze de meeste inzet leveren. Heel veel knelpunten hebben betrekking op de spanning tussen normen en realiteit. Volgens 10 inspecties was met hen ter beschikking staande instrumentarium geen 'aanvaardbaar niveau van handhaving van wet- en regelgeving te bereiken. Het gaat hierbij vooral om inspecties op het terrein van grote maatschappelijke belangen, zoals de luchtvaart, de geestelijke volksgezondheid, de arbeidsomstandigheden, en het milieu (1990: 108).

4 Onderzoeksvraag vier

Voldoet het management-instrumentarium waarover de inspecties beschikken om uitvoering en sturing te geven aan hun activiteiten, aan door de Rekenkamer gehanteerde normen die voor het verzekeren van een toereikende naleving van wet- en regelgeving van belang zijn?

De Rekenkamer vergeleek op vijf indicatoren (1990: 33).

a De beschikbaarheid van informatie over *uitgaven, ontvangsten* en *financieel beheer*, alsmede de resultaten van accountantscontrole.

Het onderzoek toont dat 14 inspecties niet in staat waren voor drie jaar alle begrotings- en rekeningcijfers te verstrekken. De *tarieven* zijn veelal niet kostendekken en er vinden ook weinig aanpassingen in de hoogte van tarieven plaats (1990: 108).

b De aanwezigheid van een periodiek *werkplan* met prioriteiten en planning.

Volgens het onderzoek beschikten slechts zes van de 28 inspecties over een geschikt werkplan (1990: 109).

c Systematische interne informatievoorziening over de *prestaties* ten aanzien van de hoofdtaken 'meewerken aan de uitvoering' en 'toezicht op de naleving' van wet- en regelgeving.

Volgens het onderzoek waren er bij een deel van de inspecties wel prestatiegegevens (1990: 109).

d De aanwezigheid van door of in opdracht van het departement of de inspectie uitgevoerde studies ter *evaluatie* van de doelmatigheid van het eigen functioneren.

Van de 28 inspecties beschikten vier over in opdracht van de inspecties of het betreffende ministerie uitgevoerde evaluatiestudies naar de doelmatigheid van het inspectieoptreden die aan de normen voldeden (1990: 109).

e De aanwezigheid van studies naar de *naleving* van wet- en regelgeving.

In totaal 15 inspecties beschikten over studies op het gebied van naleving, maar het ging om een beperkt aantal wetten (1990: 109).

5 Onderzoeksvraag vijf

In hoeverre zijn de politieke leiding en de Tweede Kamer materieel betrokken bij de prioriteitstelling van de inspecties, in welke mate wordt er bij de totstandkoming van wet- en regelgeving gelet op de bestuurlijke lasten voor de inspecties en in hoeverre is er sprake van een adequate openbare schriftelijke verantwoording van de inspectie-activiteiten?

De politieke leiding en de Tweede Kamer laten zich weinig gelegen liggen aan het werk van inspecties. Slechts in uitzonderingsgevallen zijn ze betrokken bij werkplannen van de 28 inspecties. Ondanks de in de jaren tachtig door de *deregulering* veranderde 'Aanwijzingen voor de regelgeving' wordt er bij de voorbereiding van wetten 'meestal niet of nooit aandacht besteed aan de *bestuurlijke lasten* die voor de inspecties uit deze nieuwe wet- en regelgeving voortvloeien' (1990: 109).

Hoofdconclusies uit het onderzoek onder 28 inspecties

Met de volgende conclusies uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is in grote lijnen ingestemd door een aantal ministers onder wier verantwoordelijkheid de onderzochte 28 inspecties functioneerden.

a Een hoofdconclusie is dat er 'sterke aanwijzingen voor de juistheid van de stelling (zijn verkregen) dat de interne en externe condities voor toereikende naleving van de wet- en regelgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer, voor

een groot aantal inspecties onvoldoende aanwezig zijn' (Algemene Rekenkamer, 1990: 109).

b 'Het management-instrumentarium van een groot aantal in het onderzoek betrokken inspecties is onvoldoende ontwikkeld' (1990: 109).

c 'Indien aan de handhaving van de wet- en regelgeving een hoge prioriteit wordt toegekend, dan zal de aandacht van de politieke leiding en de Tweede Kamer voor inspecties als instrument om deze doelstelling te bereiken, geïntensiveerd moeten worden' (1990: 109).