

Eindevaluatie pilotprojecten vernieuwing toezicht in de primaire sector

1. Inleiding

Vanwege het programma Vernieuwing Toezicht, zijn begin 2008 in het domein primaire sector in vijf regio's pilot projecten gestart. In deze projecten zijn verschillende manieren van samenwerking tussen de AID en decentrale partners zoals waterschappen, gemeenten, provincie en milieudiensten getest, met als doel minder toezichtlast voor de ondernemer. Dit is een samenvatting van resultaten en conclusies uit de afzonderlijke pilots. ►

De regio's waar de pilots plaats hebben gevonden zijn;

- 's Hertogenbosch
- Ede
- Krumpenerwaard
- Lansingerland
- Noord Limburg

Het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht heeft het doel om te komen tot effectiever, efficiënter toezicht met minder kwantitatieve en kwalitatieve toezichtlast voor de betrokken ondernemers. De AID wil in 2011 het volgende bereikt hebben binnen de land- en tuinbouw:

- Inspectiebezoeken gebeuren door hooguit 2 inspecteurs per keer (generalisten)
- Hoogstens twee bezoeken per jaar op hetzelfde bedrijf
- Het controlerapport is duidelijk en inzichtelijk voor de betreffende inspecties en de gecontroleerde
- Ondernemers in de primaire sector zijn tevreden over de kwaliteit van de inspectiebezoeken en waarderen deze minimaal als ruim voldoende;
- Het nalevingniveau in de primaire sector is minimaal gelijk gebleven.

In dit stuk wordt een beeld geschetst over de bijdrage die samenwerking met andere overheden, zoals getest in de pilots, kan leveren aan de doelstellingen van vernieuwing toezicht en welke aanbevelingen we kunnen doen over structurele samenwerking in de land en tuinbouw.

2. Pilots

In de pilots is in wisselende samenstelling samengewerkt met gemeenten, milieudiensten, waterschappen en in één regio de provincie. In twee van de vijf regio's zijn de pilots nog niet afgerond. In de overige drie regio's is de pilotfase afgerond en is de intentie uitgesproken om de samenwerking voort te zetten.

Om verschillende methoden uit te testen zijn de pilots allemaal op een andere manier opgezet. Ondanks verschillen zijn de doelstellingen van de pilots hetzelfde:

- Inzicht verkrijgen of en hoe een (substantiële) bijdrage geleverd wordt aan de vermindering van de kwantitatieve toezichtlast;
- Inzicht krijgen of de kwalitatieve (ervaren) toezichtlast verbetert (hierover worden alle gecontroleerden in de pilot geënkquêteerd);
- Inzicht krijgen of samenwerking leidt tot verbetering in efficiency en effectiviteit bij de overheden.

Om deze doelstelling te behalen zijn er plannings tussen de inspecties vergeleken en is er een gezamenlijke checklist opgesteld. Met deze checklist zijn in de eerste fase gezamenlijke controles gedaan (in tweekoppige teams) die in drie regio's zijn opgevolgd door solocontroles, met oog en oorlijsten of een gezamenlijke checklist. In één regio gaat dit nog gebeuren.

In elke pilot is voor de inspecties een brief gestuurd aan de agrarische ondernemers in de regio, waarin de aanleiding

en de opzet van de samenwerking duidelijk is gemaakt. Na de controle is door middel van een extern onderzoeksbureau de beleving van de geïnspecteerden gemeten. Ook de inspecteurs zijn geïnterviewd.

3. Analyse van het verloop van de pilots

3.1 Samenwerkingspartners

3.1.1 Algemene Inspectiedienst

Voor de meeste partners uit de pilots heeft de samenwerking toegevoegde waarde. Voor de AID kost het meenemen van controlepunten iets meer werk tijdens de controle. Het is gebleken dat een deel van de (fysieke) taken, op hoofdlijnen, inhoudelijk eenvoudig over te dragen zijn. Sommige gespecialiseerde controles kunnen beter niet gezamenlijk worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn uitgebreide vergunningcontroles door de gemeente en AID mestcontroles. De werkzaamheden die bij dit soort controles worden uitgevoerd zijn te specialistisch om aan andere instanties over te dragen.

3.1.2 Gemeente en milieudienst

Gemeenten zijn positief over de samenwerking. In een aantal regio's verzorgen milieudiensten de handhaving van milieuzaken voor een gemeente. Er is overlap tussen controleonderwerpen van gemeentelijke controles en die van het waterschap en de AID. Wat betreft efficiency kost het meenemen van controleonderwerpen voor andere toezichthouders per inspectie aanzienlijk meer tijd.

3.1.3 Waterschap

Het waterschap controleert op het lozingenbesluit open teelt en veehouderij en bij IPPC-bedrijven op de vergunning. De deelnemende waterschappen zijn positief over de samenwerking. Wel is het zo dat zij voor het doen van controles in principe niet in het bedrijf hoeven te komen. Daarnaast kost, net als bij de gemeente, de uitgebreidere controle, met controlepunten van de pilotpartners, per bedrijf meer tijd.

3.1.4 Provincie

In één pilotregio heeft de provincie deelgenomen aan het project. Bij een primair bedrijf hoeft de provincie in het kader van de natuurbeschermingswet alleen dieraantallen te weten. Daarmee is de toegevoegde waarde van samenwerking voor de provincie minimaal. De toegevoegde waarde van overname van taken voor elkaar is laag. De provincie zou wel graag inzicht hebben in gegevens van dieraantallen zodat ze zelf deze controle niet hoeven uit te voeren wanneer dit ook door andere toezichthouders wordt gedaan.

3.2 Soorten bedrijven

In de pilots waren twee soorten bedrijven onderdeel van controle: Veehouderijen en glastuinbouwbedrijven. In beide sectoren blijkt overname van controletaken voor elkaar goed mogelijk. De meeste overlap in controleonderwerpen met de gemeente en het waterschap heeft de AID in de veehouderij. In de glastuinbouw blijkt de overlap in controle-

punten vooral tussen gemeente en waterschap te zitten. Het onderscheid tussen sectoren is nuttig gebleken omdat bij glastuinbouwbedrijven op andere punten wordt gecontroleerd en op basis van andere wetgeving wordt gehandeld dan bij veehouderijen.

3.3 Opbouw checklist

De lijsten zijn in overleg opgesteld. De samengestelde checklist is in veel gevallen minder gedetailleerd dan de originele, afzonderlijke, lijsten. Dat kan leiden tot een meer op hoofdlijnen uitgevoerde inspectie.

Van elke deelnemer zijn de belangrijkste controlepunten opgenomen in de checklist. Iedereen was akkoord met de uiteindelijke checklist en indien nodig is in sommige gevallen de checklist gedurende de pilot aangepast. Wanneer een bedrijf voldeed aan de eisen gesteld in de checklist was het voor de partners die niet bij de controle aanwezig waren een reden om het bedrijf als gecontroleerd te beschouwen.

3.4 Toezichtlast voor ondernemers

De ondernemers geven in de enquêtes aan dat zij tijdswinst (dus efficiencywinst) ervaren doordat gezamenlijk wordt opgetrokken door inspecties, waardoor de kwantitatieve toezichtlast is gedaald. Aan de andere kant is op dit moment nog geen duidelijk beeld te geven van de voor de overheid te behalen tijdswinst door het van elkaar overnemen van controletaken. Dit komt vooral doordat er in de pilotfase veel tijd gestoken wordt in het afstemmen van controles en terugkoppelen van controleresultaten. Daarnaast is binnen de pilots tijd geïnvesteerd voor het uitwisselen van kennis en het opstarten van de samenwerking. Op de langere termijn kan deze investering zich terugverdienen wanneer er door taakoverdracht minder controles worden uitgevoerd.

De resultaten van de controles worden in de pilots via e-mail teruggekoppeld naar de samenwerkingspartners die niet bij de controle aanwezig waren. Vervolgens worden de benodigde gegevens in de eigen systemen ingevoerd. Dit kost extra tijd en kan opgelost worden door een gezamenlijk ICT-systeem, zoals de gemeenschappelijke inspectie ruimte (GIR), onder het programma e-Inspecties te ontwikkelen en open te stellen voor decentrale overheden. GIR is een manier om controle-informatie te delen. Verschillende toezichthouders koppelen GIR aan hun controlesysteem. Zo hebben andere toezichthouders inzicht in voor hen relevante gegevens.

In één pilot is een gezamenlijke risicoanalyse gemaakt op macroniveau (doelgroep). Na afloop bleek deze toch nog te beperkt om goed bruikbaar te zijn. Bekeken wordt of verdieping mogelijk is, om te komen tot op microniveau (bedrijven) met de AID, gemeente en waterschap. Hierdoor kan er een meer gerichte selectie van bedrijven worden gemaakt. Dit kan bijdragen aan de efficiency en de effectiviteit van de controles.

In het geschetste eindbeeld komt naar voren dat het nalevingniveau in de primaire sector minimaal gelijk moet blijven. Dit is moeilijk te meten, zeker wanneer er door middel

van risicoanalyse selectiever bedrijven zullen worden bezocht.

Op veehouderij bedrijven die in het kader van de pilots zijn bezocht, was het aantal geconstateerde overtredingen vergelijkbaar met normale controles. In de glastuinbouw werden door gemeente en waterschappen een gelijk aantal overtredingen geconstateerd terwijl er minder overtredingen op AID-gebied werden waargenomen. Oorzaken hiervoor kunnen zijn dat er bij aanvang van de pilot een brief is gestuurd waarin de pilot werd toegelicht (waardoor ondernemers hun zaken tijdig op orde konden brengen. Hiermee is dit te interpreteren als een vorm van handhavingscommunicatie) en/of het niet nemen van monsters.

Op dit moment moeten overtredingen nog worden afgehandeld door de desbetreffende toezichthouder. Wanneer er door meerdere toezichthouders op één bedrijf hercontroles uitgevoerd moeten worden, kan dit leiden tot extra controlelast bij bedrijven die niet voldoen aan de norm. Overigens worden deze hercontroles bij overtredingen door de gecontroleerden niet persé opgevat als verzwarende van de toezichtlast. Het geeft ook blijk van een zorgvuldige procedure door de inspecties.

Het uitwisselen van de plannings is in sommige gevallen moeilijk gebleken. Gemeenten en waterschappen hebben hun planning meestal aan het begin van het jaar gereed, terwijl deze bij de AID slechts voor de korte termijn beschikbaar is. Dit maakt het afstemmen van plannings moeilijk.

3.5 Kwalitatieve toezichtlast

3.5.1 Toezichtlast ondernemer

De gecontroleerden in de pilots hebben de controles in het algemeen als 'goed' beoordeeld. De gecontroleerden geven aan de nieuwe manier van werken een verbetering te vinden ten opzichte van het verleden. Ook deskundigheid komt als 'voldoende tot goed' uit de bus. Als grootste winst voor de ondernemer wordt tijdswinst aangegeven. Ondernemers geven echter ook regelmatig aan dat ze niets geleerd hebben van de controle of dat het geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd. Dit heeft ermee te maken dat uitkomsten van de controles over het algemeen goed waren en de ondernemer de eisen kent en dus goed naleefde.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de belangrijkste belevingsfactoren en hun beoordeling.

Belevingsfactor	Beoordeling
Tijdstip inspectie	Goed
Duur inspectie	Voldoende
Deskundigheid inspecteurs	Goed/Voldoende
Houding inspecteurs	Goed
Werkwijze inspecteurs	Goed
Duidelijkheid doel inspectie	Goed
Duidelijkheid vragen inspectie	Goed
Verhouding aandacht hoofdlijnen - details	Goed/Voldoende
Redelijkheid opgelegde maatregel	Goed/Voldoende
Kwaliteit inspectierapport	Goed

3.5.2 Kwaliteit van de controles

In twee pilots zijn de deelnemende controleurs geïnterviewd door een onderzoeksbureau. In de andere pilots zijn de ervaringen van de controleurs gedeeld in tussentijdse evaluaties. De gezamenlijke controles en taakovername zijn door de controleurs als 'goed' beoordeeld. Een voordeel dat is genoemd, is dat de controleur een bredere kijk op het bedrijf krijgt en dwarsverbanden gaat zien. Daarnaast was men zeer positief over de samenwerking met andere toezichthouders. Een nadeel dat wordt genoemd is dat de controles op het eigen vakgebied minder diepgaand worden.

Gezamenlijke controle is voor de controleurs een goede manier gebleken om elkaar en elkaars werkzaamheden te leren kennen. Ook werd het als een prettige manier van kennisuitwisseling ervaren waarbij meteen gezien kan worden wat er wordt bedoeld. Het is dan ook aan te raden wanneer structureel wordt samengewerkt regelmatig samen op pad te gaan middels duo-controles. Daarnaast is ook theoretische kennis uitgewisseld.

Controleurs geven aan dat de controles binnen Vernieuwing Toezicht een verrijking vormen van het eigen werk. Omdat nu het hele bedrijf wordt bekeken wordt er een beter beeld gekregen van het bedrijf en worden er meer dwarsverbanden gezien.

Daarnaast wordt er door controleurs aangegeven dat de controles op het eigen vakgebied oppervlakkiger worden. Dit is vooral een nadeel bij complexere bedrijven die een meer specialistische controle nodig hebben. Een deel van de controleurs ziet hierdoor de samenwerking ook meer als een oog- en oorfunctie dan als het overnemen van taken. Anderen geven aan dat voor de meeste bedrijven een oppervlakkiger controle voldoende is en dat er door middel van risicobeoordeling een inschatting kan worden gemaakt waar specialisten gewenst zijn.

4. Conclusies

4.1 Algemeen

- **Efficiency:** Voor de ondernemer levert de nieuwe manier van werken tijdswinst op. Op dit moment is er echter nog geen duidelijk beeld van de tijdswinst voor de overheid die door de nieuwe manier van werken wordt behaald. Het lijkt er echter wel op dat wanneer de taakoverdracht goed geregeld kan worden er zeker tijdswinst te behalen valt.
- Een deel van de (fysieke) taken valt gemakkelijk over te dragen aan andere instanties. Bij meer complexe bedrijven en ingewikkelde controles is dit moeilijker.
- Ondernemers vinden de controles in het kader van Vernieuwing Toezicht een verbetering ten opzichte van de huidige controles. Als reden hiervoor wordt vooral de tijdswinst aangegeven. Ook wordt de deskundigheid van de controleur als goed beoordeeld. De nieuwe manier van werken draagt daarmee bij aan een positieve benadering

van de gecontroleerde zonder afbreuk te doen aan de beleefde kwaliteit van de controle. De kwalitatieve toezichtlast lijkt dus te verminderen door de aanpak.

- Controleurs geven aan dat de controles binnen Vernieuwing Toezicht een verrijking vormen van het eigen werk, ondanks dat de controles minder diepgaand worden. Deze verrijking zit vooral in het bredere beeld van het te controleren bedrijf.
- De ervaringen in de verschillende pilots zijn redelijk in overeenstemming met elkaar. De werkwijze uit de pilots kan als basis gebruikt worden om in andere regio's een zelfde soort samenwerking op te bouwen. In elke regio zullen de samenwerkingspartners anders zijn en over andere capaciteiten en expertise beschikken. Het blijft dus maatwerk. Daarnaast moet wel onderscheid gemaakt blijven worden in sectoren en complexiteit van bedrijven. Een manier om hier inzicht in te krijgen is risico-analyse.

4.2 Bijdrage van de pilots aan de toekomst van de inspectie

Binnen de pilots hebben de controles, op een enkele uitzondering na, plaatsgevonden met maximaal twee controleurs. Een maximum van twee inspecteurs per bezoek is dus haalbaar. Overigens worden hier de cross-compliance controles niet meegerekend, deze worden vanuit EU regelgeving opgelegd.

- De frequentie van bezoeken in de pilots is bij bedrijven waarbij geen overtredingen gevonden zijn gemiddeld minder dan 2 controles per bedrijf per jaar. Het naast elkaar leggen van plannings en afstemmen van controles leidt tot een lagere controlelast.
- Het uitwisselen van controleresultaten kan verbeterd worden. Op dit moment kost dat nog veel tijd omdat systemen niet op elkaar zijn aangesloten. Op dit moment worden binnen het programma e-inspecties van Vernieuwing Toezicht ICT-toepassingen ontwikkeld die kunnen bijdragen aan het uitwisselen van controlegegevens. Aandachtspunt hierbij is dat ook decentrale overheden toegang krijgen, want daar is in de land en tuinbouw winst te behalen in de vermindering van toezichtlast.
- Ondernemers zijn tevreden over de nieuwe manier van werken. De werkwijze uit de pilots draagt dus bij aan vermindering van de beleefde toezichtlast. Het zou kunnen dat het feit dat er een brief is geschreven om ondernemers te informeren over de pilot hier ook aan bijgedragen heeft.
- Er zijn over het algemeen niet meer of minder overtredingen gevonden met de nieuwe manier van werken. Alleen in de glastuinbouw constateerden de controleurs minder overtredingen dan normaal op AID onderwerpen. Redenen hiervoor kunnen zijn het aankondigen van de pilots, waardoor dit als een vorm van handhavingscommunicatie heeft gewerkt, en het niet nemen van monsters.