



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Protocol

## toezicht en werkwijze

# Inhoudsopgave

<b>1. Toezicht Inspectie Openbare Orde en Veiligheid</b>	<b>4</b>
1.1 Doel Protocol	4
1.2 Toezichtdomeinen Inspectie OOV	4
1.3 Uitgangspunten toezicht Inspectie OOV	5
1.4 Onderzoeksmethoden	6
<b>2. Werkwijze Inspectie Openbare Orde en Veiligheid</b>	<b>9</b>
2.1 Oriëntatie en plan van aanpak	9
2.2 Toetsings- en beoordelingskader	10
2.3 Uitvoeren van onderzoek	11
2.4 Analyse	11
2.5 Hoor en wederhoor	12
2.6 Opstellen van het conceptrapport	12
2.7 Vaststellen van het rapport	12
2.8 Interventie	13
<b>3. Openbaar maken van het rapport</b>	<b>15</b>

# 1. Toezicht Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Toezicht is een onderdeel van de beleidscyclus (beleid – uitvoering - evaluatie en toezicht - verbeteren). Het is een schakel tussen de uitvoering enerzijds en het herzien van beleid en regelgeving anderzijds. Op basis van de informatie die het toezicht levert over de uitvoering, kan bestaand beleid worden aangepast of nieuw beleid worden opgesteld. Daarnaast kan met de informatie die een toezichthouder beschikbaar stelt de uitvoering worden verbeterd. Ook vindt vanuit toezicht advisering plaats over de inhoud van nieuw beleid en regelgeving.

## 1.1 Doel Protocol

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) onderzoekt onder andere de kwaliteit van de taakuitvoering van besturen en organisaties in het veiligheidsdomein. Dit vereist echter ook van de Inspectie zelf een kwalitatief hoogwaardige organisatie en werkwijze die tegemoet komt aan de heersende inzichten over goed toezicht. Met dit protocol wil de Inspectie OOV inzicht bieden in haar taken en werkwijze, in de kwaliteit van haar toezichtactiviteiten en het proces van openbaarmaking van rapporten.

## 1.2 Toezichtdomeinen Inspectie OOV

Het bevorderen van de veiligheid is een kernverantwoordelijkheid van de overheid. De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen in het veiligheidsdomein actief zijn. Binnen het toezichtdomein vallen onder meer veiligheidsregio's, gemeenten, BES-eilanden, brandweer(-onderwijs), politie(-onderwijs), Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de departementen (in het kader van crisisbeheersing nationaal).

## 1.3 Uitgangspunten toezicht Inspectie OOV

De Inspectie OOV gaat uit van de principes van goed toezicht zoals die zijn geformuleerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht II. Dit betekent dat het toezicht van de Inspectie OOV voldoet aan de zes principes van goed toezicht; transparant, onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.

- Het toepassen van de principes van goed toezicht betekent dat de Inspectie OOV transparant is in haar werkwijze en totstandkoming van haar programmering. Jaarlijks worden onderzoeksthema's vastgesteld op basis van risicoanalyse, onderdeel daarbij is nadrukkelijk ook consultatie van het veld. De Inspectie publiceert haar jaarwerkplan, jaarverslagen, toezichtkaders, werkwijzen, al haar onderzoeken en andere relevante publicaties op haar website.
- De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is gepositioneerd onder de secretaris-generaal van het ministerie van BZK. Door deze positionering is er sprake van scheiding tussen toezicht en beleid. Daarmee is een belangrijke organisatorische voorwaarde geschapen voor onafhankelijk toezicht.
- Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand. Dit houdt in dat de Inspectie in haar onderzoeken tot een objectieve feitelijke rapportage komt, zonder tussenkomst van de minister(s). Het inspectierapport wordt voorzien van een beleidsmatige reactie van de minister(s) aan de Tweede Kamer aangeboden.
- De professionaliteit wordt bevorderd door voortdurend aandacht te hebben voor verbetering en vernieuwing van werkwijze en het up-to-date houden van kennis en vaardigheden in het kader van toezicht en het toezichtdomein. Inhoudelijke kennis en expertise wordt ook bevorderd door het invullen van enkele aangewezen detacheringplekken voor experts werkzaam in het toezichtdomein.
- De selectiviteit van de Inspectie komt tot uitdrukking door het jaarlijks toepassen van risicoanalyse ten behoeve van de totstandkoming haar werkplan. De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde (beleids)effecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

- De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande besturen en organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV wil bereiken dat betrokken partijen permanente aandacht voor verbetering hebben. Door het actief uitdragen van duidelijke en gerichte aanbevelingen streeft de Inspectie OOV een slagvaardige en gezaghebbende positie na in haar domein.
- De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel in het veiligheidsdomein als op aanverwante terreinen. De Inspectie OOV investeert in samenwerking, informatie-uitwisseling en afstemming met andere toezicht-houders en neemt zonodig daartoe het initiatief.

## 1.4 Onderzoeksmethoden

Voor de uitvoering van het onderzoek kan de Inspectie OOV putten uit een mix van instrumenten, waarbij de inzet per onderzoeksthema kan verschillen. De Inspectie OOV schat vooraf in welk type onderzoek in een bepaalde situatie het meeste effect zal sorteren.

De Inspectie OOV kiest die aanpak die een zo getrouw mogelijk beeld geeft van de werkelijkheid en gericht is op een maximaal effect van het toezicht. De onderzoeksmethoden die gehanteerd worden zijn:

### Systematisch toezicht

Dit is een gestandaardiseerde onderzoeksmethode, waarmee een oordeel wordt gegeven over de kwaliteit van de taakuitvoering, op het niveau van de individuele organisatie en in ketenverband (politiekorps, onderwijsinstelling et cetera). Op basis van deze systematiek doet de Inspectie OOV bijvoorbeeld een uitspraak over in hoeverre een (veiligheids)regio is voorbereid om mogelijke rampen te voorkomen, te beperken en te bestrijden.

### Thematisch onderzoek

Dit type onderzoek komt voort uit politieke en maatschappelijke actualiteiten, incidenten, risicoanalyse of bevindingen uit eerder (systematisch) onderzoek.



### Incidenteel onderzoek

In toenemende mate wordt de Inspectie OOV door burgers, bedrijven, operationele diensten en medeoverheden gevraagd een oordeel te vormen over concrete veiligheidsvraagstukken. De Inspectie OOV staat open voor dit type onderzoek. In de praktijk blijkt dat deze, veelal kortdurende, onderzoeken direct effect sorteren.

### Incidentonderzoek

De Inspectie OOV kan naar aanleiding van een incident(en), ongeval of ramp door de bewindspersoon worden verzocht of zelf besluiten onderzoek te doen. Hierbij wordt rekening gehouden met de samenloop van taken en bevoegdheden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid ten aanzien van dit type onderzoek<sup>1</sup>. Dit is vastgelegd in het afstemmingsprotocol en in afspraken met de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

### Advisering

Vanuit haar rol en als onderdeel van de beleidscyclus adviseert de Inspectie OOV over de inhoud van nieuw beleid en regelgeving. Zo kan op basis van informatie die het toezicht levert over de uitvoering bestaand beleid of regelgeving worden aangepast. Ook kan daarop nieuw beleid of regelgeving worden opgesteld. Dit draagt bij aan meer effectief beleid en regelgeving. Ook kan de Inspectie OOV naar aanlei-

<sup>1</sup> Artikel 57, 1e lid, onder c, Wet veiligheidsregio's.

ding van haar toezicht met aanbevelingen adviseren. De aanbevelingen kunnen in het algemeen zijn gericht op een doelgroep of meer specifiek gericht op een of enkele (koepel)organisaties of beleidsdirecties. De Inspectie OOV wil de effecten van haar toezicht vergroten. 'Compliance assistance' is een vorm van advisering die toezichtobjecten, door actieve overdracht van kennis en informatie, in staat stelt om zelf voor kwaliteitsverbetering of naleving te zorgen.

Met een optimaal transparante werkwijze in gedachte streeft de Inspectie OOV zo veel mogelijk naar overeenstemming met de betrokkenen over de aanpak van het toezicht. Daartoe wordt in principe het doel, de feitelijke opzet en de daarbij behorende methodiek en normatiek vooraf met de betrokkenen besproken.

## 2. Werkwijze Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Het toezicht van de Inspectie OOV moet van meerwaarde zijn voor de samenleving, het veld en de verantwoordelijke ministers. Het veiligheidsdomein kent een veelheid aan onderwerpen en aspecten van toezicht. De Inspectie OOV hanteert een risicoanalyse als instrument om verantwoord keuzes te maken, binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving en de te realiseren beleidsdoelstellingen. Ook bevindingen uit eerdere (inspectie)onderzoeken dienen als basis voor de risicoanalyse.

De risicoanalyse wordt in samenwerking met beleidsdirecties van BZK en van Justitie en andere toezichtinstanties uitgevoerd. Stakeholders en belanghebbenden, zoals de commissarissen van de Koningin<sup>2</sup>, worden geconsulteerd over hun perceptie van knelpunten binnen hun domein.

De centrale vraag binnen de risicoanalyse is waar toezicht kan worden ingezet voor een maximaal effect. De Inspectie OOV analyseert en beargumenteert of en in welke mate rijkstoezicht, ook in vergelijking met andere vormen van toetsing en monitoring, het geëigende instrument is om bij te dragen aan het realiseren van beoogde effecten van wet- en regelgeving en gevoerd beleid. Toezicht wordt eveneens ingegeven door de actualiteit dan wel politiek-bestuurlijke overwegingen en ontwikkelingen.

### 2.1 Oriëntatie en plan van aanpak

Bij de start van elk toezichttraject wordt tijdens de oriëntatiefase nader gezien en onderbouwd of een thema of -onderwerp er echt toe doet. Bovendien wordt beschreven wat het beoogde effect is van de toezichtactiviteit. Daarnaast wordt gewogen welke vorm van toezicht en type instrument hier het beste bij past.

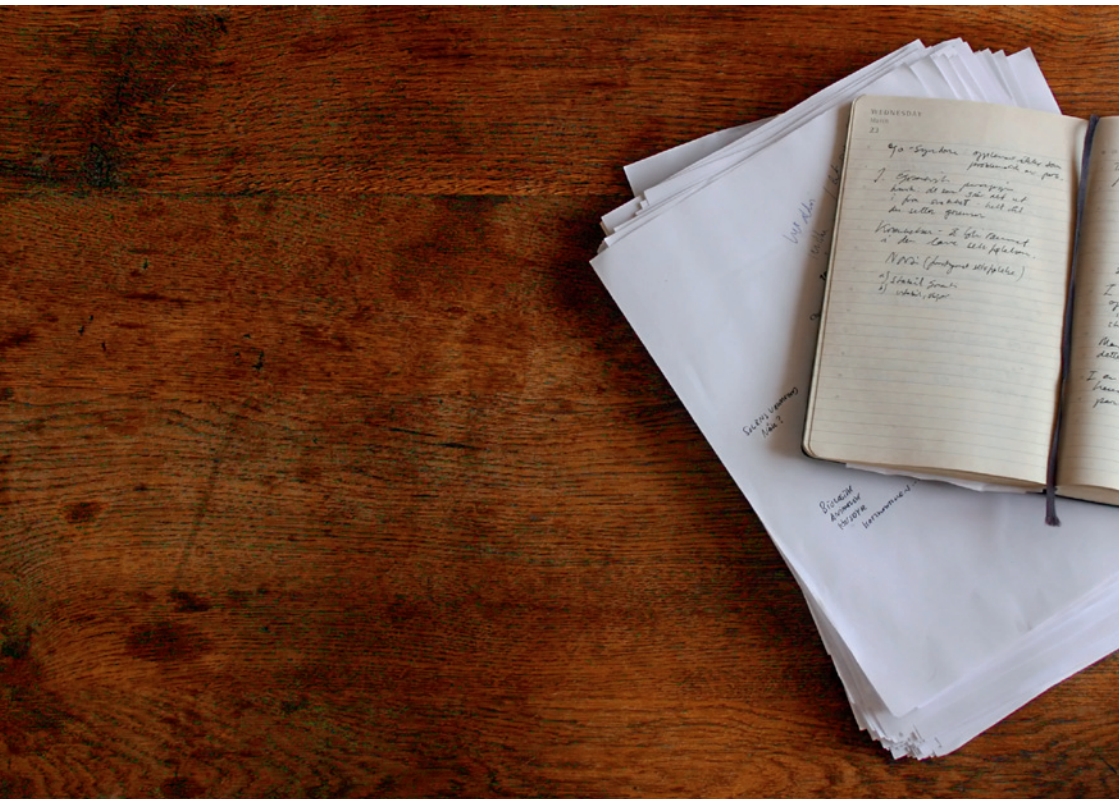
Na de oriëntatie wordt een plan van aanpak opgesteld. Het werken met

<sup>2</sup> Artikel 58, 1e lid, Wet veiligheidsregio's.

plannen van aanpak bevordert zowel de transparantie als de uniformiteit in aanpak en werkwijze van verschillende toezichtprojecten.

## 2.2 Toetsings- en beoordelingskader

De Inspectie OOV gebruikt als toetsings- en beoordelingskader in eerste instantie wettelijk vastgestelde normen. Voor de toezichtdomeinen van de Inspectie OOV zijn slechts beperkt meetbare normen voorhanden. Daar waar wettelijke normen ontbreken, formuleert de Inspectie OOV toetsingsnormen aan de hand van informele regelgeving zoals referentiekaders, leidraden en andere richtlijnen. In overige gevallen formuleert de Inspectie OOV, in overleg met de betrokken (koepel)organisaties en het verantwoordelijke departement, een toetsingskader. In principe is normstelling een beleidsverantwoordelijkheid.



## 2.3 Uitvoeren van onderzoek

De Inspectie OOV informeert de betrokken organisaties vooraf tijdig over de start, het doel en de uitvoering van het onderzoek. De Inspectie verzamelt informatie over de kwaliteit van de taakuitvoering van besturen, organisaties en operationele diensten binnen haar toezichtdomein. Om de kwaliteit van de informatie te kunnen verifiëren en vast te stellen of processen en procedures in praktijk het gewenste resultaat opleveren, kijkt de Inspectie OOV ook 'op de werkvloer' (reality checks). Om de bevraginglast zoveel mogelijk te beperken investeert de Inspectie OOV in de samenwerking, afstemming en informatie-uitwisseling met de andere toezichthouders en de relevante beleidsdirecties. De Inspectie OOV maakt ook gebruik van publieke verantwoordingsinformatie en informatie die afkomstig is van andere (betrouwbare) vormen van controle of toezicht. Verantwoordingsinformatie is weliswaar niet altijd (primair) bedoeld voor de toezichthouder, maar adequate verantwoording kan een indicator zijn van goede publieke taakvervulling. In dat geval kan de aard van het toezicht hierop worden afgestemd en de intensiteit verminderd. Dit geldt ook als er sprake is van een goed functionerend intern kwaliteitssysteem.

De informatieverzameling door de Inspectie OOV gebeurt op verschillende wijzen. Uitgangspunt hierbij is de keuze voor de aanpak die een zo getrouw mogelijk beeld van de werkelijkheid oplevert. Documentstudie is over het algemeen de eerste stap. Mede aan de hand van de eerste bevindingen kiest de Inspectie voor schriftelijke vragenlijsten/enquêtes, interviews, case studies en/of praktijktoetsen. De instrumenten vullen elkaar aan en worden vaak naast elkaar gebruikt.

Praktijktoetsen – zoals bij de toetsing op de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing – worden op een onverwacht moment gehouden. Met de betrokken organisatie wordt in dat geval vooraf een bepaalde periode, bijvoorbeeld drie weken, afgesproken waarbinnen de toets plaatsvindt. De exacte tijd, datum en scenario van de praktijktoets blijven voor de betreffende organisaties onbekend.

## 2.4 Analyse

Op basis van verzamelde en gevalideerde informatie vormt de Inspectie

OOV een oordeel over het functioneren van de betrokken organisaties. De Inspectie OOV formuleert haar oordeel in de vorm van conclusies en aanbevelingen, waarbij de aanbevelingen specifiek worden geadresseerd aan de verantwoordelijke besturen en betrokken organisaties. Het oordeel van de Inspectie OOV concentreert zich op het effectief functioneren en de condities die daarvoor nodig zijn.

## 2.5 Hoor en wederhoor

De onderzoeksresultaten – bijvoorbeeld interviewverslagen, korps-, regiobeelden of deelrapportages – worden voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de betrokken organisatie(s). Bij zowel thematisch-, systematisch- als incidentonderzoek wordt hier op eenzelfde wijze mee omgegaan. De betrokken organisatie krijgt de mogelijkheid te reageren op feitelijke onjuistheden in de geconstateerde bevindingen. Doorgaans wordt in overleg met de betrokken organisaties een reactietermijn van circa vier weken aangehouden. Dit in verband met het waarborgen van de actualiteitswaarde van de bevindingen.

## 2.6 Opstellen van het conceptrapport

Het conceptrapport geeft een beschrijving van de onderzoeksopzet, de bevindingen, de analyse, de conclusies en aanbevelingen. De Inspectie OOV maakt in haar rapporten expliciet onderscheid tussen de bevindingen en haar oordeel. Op basis van de bevindingen geeft de Inspectie OOV een oordeel aan de hand van bepalingen uit de wet of aan de hand van de criteria van het opgestelde toetsingskader. Daarnaast kan de Inspectie OOV aanbevelingen doen. Na hoor en wederhoor worden de conclusies en aanbevelingen in het rapport opgenomen. Het conceptrapport wordt ter voorbereiding op de beleidsmatige reactie van de bewindspers(o)n(en) al in dit stadium gedeeld met het beleidsverantwoordelijke departement(leiding).

## 2.7 Vaststellen van het rapport

Het managementteam van de Inspectie OOV bespreekt de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen. Het hoofd van de Inspectie OOV stelt het definitieve inspectierapport vervolgens vast.



## 2.8 Interventie

De Inspectie OOV beschikt zelfstandig niet over interventiebevoegdheden, anders dan publicatie van haar bevindingen. De minister van BZK heeft deze bevoegdheden wel.

De minister van BZK kan, in sommige gevallen in overeenstemming met de minister van Justitie, op het politiedomein aanwijzingen geven aan de korpsen met betrekking tot de uitvoering van de landelijke doelstellingen of het beheer op grond van de artikelen 43g en 53 van de Politiewet 1993. Daarnaast kan de minister van BZK op grond van artikel 16 van de Politiewet 1993 en de artikelen 31 en 35 van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs ook aanwijzingen geven. Op grond van artikel 38a van de Politiewet kan de minister van Justitie aanwijzingen geven aan het KLPD. Dit in relatie tot het toezicht dat de Inspectie OOV ten behoeve van de minister van Justitie kan houden.

Op het domein brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing kan de commissaris van de Koningin (cdK) een veiligheidsregio aanwijzingen geven op grond van artikel 59 van de Wet veiligheidsregio's. Deze aanwijzing wordt gegeven door de commissaris van de Koningin als rijksorgaan, na overleg met de minister.

Een aanwijzing aan een veiligheidsregio kan worden gegeven indien de Inspectie OOV tekortkomingen constateert in de

taakuitvoering. De eerste verantwoordelijkheid om de geconstateerde gebreken op te heffen ligt bij het bestuur van de veiligheidsregio. Dat is in eerste instantie verantwoordelijk voor controle en het in gang zetten van verbeteringen. De Inspectie OOV beoordeelt de kwaliteit van het door het bestuur op te stellen verbeterplan, volgt de uitvoering daarvan en rapporteert daarover aan de minister van BZK en de cdK. Indien de veiligheidsregio in gebreke blijft om het verbeterplan uit voeren, is het geven van een aanwijzing door de cdK een mogelijkheid. Voordat de cdK, na overleg met de minister, een aanwijzing geeft zal eerst een interventieladder kunnen worden afgelopen. Dat wil zeggen dat de cdK eerst het bestuur van een regio zal wijzen op gebreken, vervolgens bestuurlijk overleg kan voeren en uiteindelijk tot een aanwijzing zal kunnen overgaan.

### 3. Openbaar maken van het rapport

De rapporten van de Inspectie OOV worden, voorzien van een inhoudelijke reactie, door de verantwoordelijke bewindspers(o)n(en)<sup>3</sup> aan de Tweede Kamer aangeboden en daarmee openbaar gemaakt. Van belang is dat de conclusies en aanbevelingen actueel zijn zodat de betrokken organisaties er snel mee aan de slag kunnen. Om een (landelijk) adequate reactie mogelijk te maken is het wenselijk en nodig dat er een reactietermijn van vier weken wordt gehanteerd. Ook het kort houden van de toezichttrajecten en zonodig tussentijds rapporteren draagt hier aan bij. Het toepassen van deze reactietermijn is bovendien bevorderlijk voor het (beoogde) effect van haar onderzoeken en de kwaliteit van het beleid van de betrokken departementen.

Om de gewenste effecten te bereiken worden de rapportages van de Inspectie OOV aangeboden aan alle bestuurlijke verantwoordelijken, democratische controleorganen<sup>4</sup> en andere belanghebbenden. De rapportages worden ook via Internet<sup>5</sup> openbaar gemaakt en zijn daardoor voor iedereen toegankelijk. Andere activiteiten van de Inspectie OOV om het beoogde eindresultaat dan wel de effectiviteit van het toezicht te vergroten omvatten onder andere het publiceren van artikelen in vakbladen, lezingen, conferenties voor specifieke doelgroepen, overleg, informatieverstrekking en advies aan sleutelfunctionarissen die worden belast met het ontwikkelen van beleid naar aanleiding van het onderzoek. Daarnaast organiseert de Inspectie OOV expertmeetings om de belanghebbenden bij haar toezicht te blijven betrekken.

<sup>3</sup> Het rapport wordt – voorzien van een (beleids)reactie – door de minister van BZK aan de Tweede Kamer aangeboden. Indien het een onderzoek in het politiedomein betreft wordt het rapport door beide ministers gezamenlijk of mede namens een van beide ministers aangeboden.

<sup>4</sup> Zoals de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden.

<sup>5</sup> Via [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)







Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

© April 2010 | Publicatienr: B-2515