

Leidraad effectmeting bij Inspecties

Werkgroep Effectmeting IG-Beraad
13 juni 2005

Inhoudsopgave

	Gemeenschappelijk kader effectmeting	5
	Toelichting gemeenschappelijke kadereffectmeting	
1	Inleiding	7
2	Naar een Leidraad voor effectmeting bij inspecties	11
3	Positionering en type effect	13
4	Relatie met doelstellingen van de inspectie	15
5	Relatie met sturing	19
6	Dataverzameling en -analyse	21
7	Kwaliteitsborging	31
	Bijlage 1: Voorbeelden gebruik Gemeenschappelijk kader	33
	Bijlage 2: Voorbeelden indicatoren voor effectmeting	43
	Bijlage 3: Deelnemers werkgroep Effectmeting	45
	Bijlage 4: Websites met interessante literatuur	47

Gemeenschappelijk kader effectmeting

Effectmeting algemeen

1. Een effect is een waarneembare verandering in hetgeen met de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de inspectie beoogd wordt als gevolg van activiteiten van die inspectie.
2. Onder effectmeting verstaan we in dit verband het bepalen in welke mate activiteiten van een inspectie bijdragen aan inspectiedoelen zoals de naleving van wet- en regelgeving en/of de mate waarin de beoogde kwaliteit van een publieke taak wordt gerealiseerd.
3. Geef aan wat het doel van de effectmeting is.
Er zijn verschillende effecten benoembaar: tusseneffecten of finale effecten.
Maak duidelijk welk type effect je meet. Benoem ook mogelijke neveneffecten.

Relatie met doelstellingen

4. Benoem de beoogde inspectiedoelen.
Definieer de beoogde inspectiedoelen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).
5. Expliciteer de positie in de reeks output-outcome-impact voor de verschillende doelstellingen.
Maak een keuze voor het type indicator die de realisatie van de doelstelling kan meten en onderbouw waarom deze indicator valide is.

Relatie met sturing

6. Maak duidelijk voor welk besluitvormingsniveau (strategisch, tactisch, operationeel) de effectmeting bedoeld is.
Benoem hierbij ook welke effecten relevant zijn.
7. Geef aan hoe de effectmeting past in de beleidsevaluatiecyclus van het ministerie (m.n. relatie met evaluatie andere beleidsinstrumenten dan inspectie).
8. Besteed in elk (meerjarig) beleidsplan aandacht aan een visie op (risicoanalyse en) effectmeting.
Neem in project-, en onderzoeks- en werkplannen een standaardparagraaf “beoogde effecten” op.
Neem in rapportages, jaarplannen en verslagen een standaardparagraaf “gemeten effecten” op.

Dataverzameling en -analyse

9. Baken de effectmeting af door vooraf keuzes te maken in het domein, het beoogde effect en de doelgroep waar de effectmeting zich op richt.
10. Gebruik – zo veel mogelijk - aselechte controles/onderzoeken voor effectmeting.
11. Richt het (quasi-)experimentele design zo in dat er altijd sprake is van (random) variatie in (inspectie)controles, effectmeting na de controles en een vergelijkingsgroep waar geen extra controles hebben plaatsgevonden.
12. Sluit bij effectmeting zoveel mogelijk aan bij bestaande normen van naleving of kwaliteit en maak gebruik van bestaande dataverzameling(smethodiek)en.

13. Maak een keuze in de termijn waarop en de frequente waarmee effectmeting plaatsvindt.
14. Betrek bij je data-analyse zoveel mogelijk relevante omgevingsvariabelen ivm het causaliteitsvraagstuk.

Kwaliteitsborging

15. Streef bij effectmeting naar zoveel mogelijk kwaliteitsborging.

Toelichting gemeenschappelijk kader effectmeting

1 Inleiding

Waarom effectmeting?

Inspectiediensten staan samen met beleidsdirecties van het ministerie en vaak ook samen met andere uitvoeringsorganisaties voor één gemeenschappelijk doel: het realiseren van politiek vastgelegde beleidsdoelen door de inzet van regelgeving en andere beleidsinstrumenten. De inspectiedienst houdt toezicht op de naleving van deze wet- en regelgeving en de kwaliteit van de uitvoering.

Gemeenschappelijk aan het toezicht der rijksinspecties is dat ze inspecties uitvoeren en hierbij informatie verzamelen over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, zich daarna hierover een oordeel vormen en eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Wat de maatschappij, de politiek, het beleid en ook de inspectie zelf vervolgens wil weten, is hoe succesvol deze inspectieactiviteiten zijn geweest. In hoeverre dragen deze activiteiten van de inspectie bijvoorbeeld bij aan de te realiseren doelen? Vrijwel alle inspecties houden zich in meer of mindere mate bezig met deze vraag. Dat een inspectie zich verantwoordt in termen van aantallen gerealiseerde controles en daaruit voortvloeiende inspectieproducten wordt veelal als ontoereikend ervaren. Graag willen we weten wat het heeft opgeleverd; wat het effect is geweest. Dit laatste is recentelijk onderstreept door de Algemene Rekenkamer, die in haar rapport 'Handhaven en Gedogen' (2005) stelt dat inspecties de effectiviteit van hun (handhavings)beleid veel meer zouden moeten meten.¹

Waarom een leidraad?

De rijksinspecties vertonen veel overeenkomst; reden waarom samenwerking in de kwaliteitsagenda van het IG-Beraad vruchtbaar is. Tegelijk kunnen we vaststellen dat er in allerlei opzichten grote verschillen bestaan tussen het toezicht en de handhaving van de inspecties.

Zo verschillen de inspecties aanzienlijk in het aantal te inspecteren subjecten of objecten (b.v. 100.000 voedsel bereidende bedrijven bij de VWA tegenover 26 politiekorpsen bij de IOOV); grote aantallen maken het makkelijker om statistische methoden te gebruiken om overzicht te krijgen; kleine aantallen maken het makkelijker om specifieke knelpunten direct overtuigend aan te wijzen; grote aantallen maken het ook makkelijker om op beperkte schaal te experimenteren met omvang en aard van de controles, waardoor het makkelijker wordt de effectiviteit van het optreden vast te stellen.

Ook de aard van het normencomplex dat men inspecteert, toegespitst op het onderscheid tussen overtreding van een concrete norm (b.v. geen hek bij werkzaamheden op het dak van een gebouw) en bewaking van het eigen gedrag door de toezichtgenietende (zoals b.v. een kwaliteitsborgingsysteem in een ziekenhuis) kunnen danig verschillen. Bij inspecties kan het gaan om toezicht op de uitvoering van publieke taken of om toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen. Het betreft 1e lijns toezicht, dwz. toezicht direct op de naleving van regels, of 2e lijns toezicht, dwz. toezicht op de handhaving door toezichthouders.

Voorts verschillen de rijksinspecties sterk in de aard van de beschikbare interventiemiddelen. Waar niet normconform wordt gehandeld, zal de inspectiedienst veelal interveniëren. Sommige inspecties mogen normconformiteit louter stimuleren of faciliteren door bijvoorbeeld rapportering van onvolkomenheden. Andere inspecties beschikken ook over de mogelijkheid om te corrigeren met dwang zoals een bestuursrechtelijke boete of een proces-verbaal. De aspecten waarop verschillen bestaan, suggereren zwart-wit tegenstellingen. In de werkelijkheid komen echter alle grijstinten voor. Soms komen alle

1) 'Handhaven en Gedogen' (2005), Algemene Rekenkamer: TK 2004-2005, 30 050 nrs.1-2, pag. 5 en pag. 20.

geschetste variaties en combinaties ook binnen één inspectie voor. De Onderwijsinspectie, bijvoorbeeld, controleert grote aantallen scholen en levert rapporten over de kwaliteit(sbewaking) van het onderwijs bij die scholen. De IGZ controleert per medisch specialisme relatief weinig klinieken en beoordeelt die vooral op kwaliteitsbewaking, maar kan wel bij ernstige onvolkomenheden een kliniek doen sluiten. Beoogde en verwachte effecten van activiteiten van inspecties verschillen, derhalve zijn er verschillen in de wijze waarop de inspecties hun effecten kunnen meten.

Ondanks de verschillen tussen de inspecties is het mogelijk en zinvol om een leidraad voor effectmeting op te stellen waarin een aantal onderwerpen behandeld worden die je tegenkomt als je effecten gaat meten. Voorts bleek het ook mogelijk en zinvol een beperkt aantal gemeenschappelijke principes voor het meten van effecten door inspecties te ontwikkelen. Deze vormen het zgn. Gemeenschappelijk Kader voor Effectmeting. Deze principes zorgen voor een basis van vergelijkbaarheid van kwaliteit van de uitkomsten en een meer eenduidig taalgebruik ten aanzien van effectmeting. Binnen die principes is variatie mogelijk in de aanpak van de effectmeting, zodat aanpassing aan de specifieke omstandigheden van een inspectie mogelijk is om maatwerk te leveren en daarmee recht te doen aan de verschillen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om met een dergelijk kader de effecten van de activiteiten van de inspecties onderling vergelijkbaar te maken.

De Leidraad geeft een nadere uitwerking van het Gemeenschappelijk Kader met daarin nog de nodige andere aanbevelingen, tips en voorbeelden van effectmeting en enkele hyperlinks naar websites waar de onderwerpen nader worden uitgewerkt.

Effectmeting is per definitie maatwerk. De principes van het Gemeenschappelijk Kader zijn feitelijk ontwerpprincipes voor effectmeting. De principes beschrijven waaraan je aandacht moet besteden; de feitelijke invulling van de wijze waarop je effecten meet, hangt af van de specifieke omstandigheden van de meting.

Werkwijze

Voor de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Kader is vooral gekeken naar de bestaande praktijk bij de inspecties. We hebben een aantal bijeenkomsten besteed aan het ontwikkelen van gemeenschappelijk begrip van het probleem en aan een verkenning van wat er komt kijken bij een effectmeting. Hiervoor zijn de bestaande activiteiten en ambities voor enkele inspecties geïnventariseerd. Dit heeft geleid tot een notitie met de 'eerste contouren'.²

Bij de uitwerking van deze eerste contouren' is onderscheid gemaakt tussen de praktijk van de twee prototypen van toezicht bij inspecties, nl. stimulerend toezicht en corrigerend toezicht. De termen stimulerend en corrigerend toezicht verwijzen naar de interventiemiddelen waarover de inspecties beschikken: stimuleren of corrigeren. De algemene indruk was dat langs deze scheidslijn de grootste verschillen optreden bij de inspecties en dat deze verschillen ook zouden doorwerken in de wijze van effectmeting. Nadien zijn de inzichten vanuit het stimulerend en corrigerend toezicht bijeen gebracht. Deze aanpak heeft geleid tot het onderkennen dat er verschillende praktijken zijn, maar minstens ook evenzoveel overeenkomsten en leidde derhalve ook tot een relativering van het onderscheid. De aan de effectmeting te stellen ontwerpeisen zullen dan ook nauwelijks of niet verschillen. Als er al verschillen zijn dan zullen deze zich voordoen bij de uitwerking van het onderzoeksdesign.

2) IG-Beraad 14/9/2004.

Groeidocument

We beseffen ons terdege dat onze bevindingen grotendeels gerelateerd zijn aan de huidige stand van zaken bij de inspecties. Inzichten kunnen veranderen, kennis bij de inspecties zal groeien en voorbeelden nemen toe. Dit betekent dat dit kader geenszins volledig is en naar gelang de ontwikkelingen bij de inspecties dient te worden aangepast. In die zin is het dus een groeidocument.

De werkgroep pleit er hierbij voor de komende jaren effectmeting ook daadwerkelijk te laten groeien, dat wil zeggen te investeren in effectmeting, actieve uitwisseling van kennis te bevorderen en activiteiten rond dit thema te stimuleren en te monitoren.

Nationaal - internationaal

Deze Leidraad is specifiek naar de Nederlandse situatie toegeschreven, rekening houdend met de Nederlandse situatie. Dit betekent echter geenszins dat het niet zinvol is om ook eens over de grenzen heen te kijken. Een eerste internationale verkenning leerde ons al snel dat het buitenland met soortgelijke vragen worstelt. Voorzover het aansluit bij de Nederlandse situatie zijn deze internationale bevindingen ook meegenomen in deze voorlopige Leidraad.

Enkele relevante internationale publicaties rond effectmeting zijn te vinden in bijlage 3.

2 Naar een Leidraad voor effectmeting bij inspecties

Een Leidraad voor Effectmeting omvat een beschrijving van een aantal aspecten of keuzemomenten die je bij effectmeting tegenkomt en die in ieder geval moeten worden opgelost. Het gaat steeds om eisen die gesteld worden aan de verantwoording door een inspectie van de manier waarop zij de effectmeting inricht. Deze zijn te groeperen rond de volgende vijf thema's:

1. Positionering en type effect

Als je het over effectmeting bij inspecties hebt, moet je definiëren wat je onder die effecten verstaat, over welk type effecten je het hebt en of je ook kijkt naar neveneffecten.

Je geeft aan wat het doel van de effectmeting is.

2. Relatie met doel van de inspectie

Effectmeting is direct gerelateerd aan de inspectiedoelen. Doelstellingen zijn immers beoogde effecten. De positie in de reeks output-outcome-impact wordt expliciet gemaakt voor de verschillende doelstellingen. Je benoemt concreet beoogde effecten en operationaliseert deze in effectindicatoren.

3. Relatie met sturing

Hier geef je aan hoe de effectmeting past in de verschillende sturingscycli die in de organisatie bestaan en welke effecten in welke cyclus relevant zijn. Benoem de frequentie waarmee je de effectmeting of onderdelen daarvan uitvoert (niet alle onderdelen hoeven even vaak of even intensief). Op dezelfde manier maak je duidelijk hoe de effectmeting past in de beleids-evaluatiecyclus van het ministerie.

4. Dataverzameling en -analyse

Je geeft aan hoe data worden verzameld: door inbedding in de stroom van bedrijfsinformatie of via een apart project buiten de lijn? Is het bedrijfsinformatiesysteem ingericht om de effectmeting te bedienen? Welke aanpassingen zijn nodig? Je kiest hoe en hoeveel aselechte controles worden gemixt tussen de normale (selecte, door risicoanalyse gestuurde) controles. Je geeft aan waarom het aannemelijk is dat de geconstateerde doelbereiking is toe te rekenen aan de inspanning van de inspectie (in sommige gevallen kun je bijvoorbeeld aanvullende onderzoeken van beperkte omvang hiernaar doen).

5. Kwaliteitsborging

Effectmeting van eigen handelen verliest veel aan waarde als er niet ook waarborgen worden ingebouwd. Je geeft daarom aan op welke wijze de kwaliteit van de data en de analyse daarvan wordt geborgd. Hoe vaak je voor de eigen oogkleppen? Hoe breng je het grijze gebied in kaart? Hoe borg je de onafhankelijkheid van de rapportering?

In de navolgende 5 paragrafen zullen we bovenstaande thema's en bijbehorende vragen nader uitwerken en bezien in hoeverre we hieruit ook normen voor een Gemeenschappelijk Kader kunnen afleiden.

3 Positionering en type effect

Definitie effect

Inspecties zullen - net als andere organisaties - het effect van hun activiteiten zichtbaar moeten maken om te zien of hun doelen worden bereikt. Onder effecten verstaan we in dit verband de gevolgen van de inzet van het instrumentarium van de inspectie bij de toezichtgenietende.

Een effect is een waarneembare verandering in hetgeen met de toezichts- en handhavings-activiteiten van de inspectie wordt beoogd als gevolg van activiteiten van die inspectie.

Doelen zijn beoogde effecten. Een effect is bijvoorbeeld een waarneembare verandering in het gedrag van de toezichtgenietende, maar kan evenzo een verandering zijn van de maatschappelijke waardering van het af te dekken risico.

De hier gehanteerde definitie van 'effecten' houdt in dat er tenminste twee relevante actoren zijn: de inspectiedienst en de toezichtgenietende en dat zij elkaar beïnvloeden. Zijn de effecten zoals beoogd, dan zal er veelal geen bijsturing te hoeven plaatsvinden. Zijn de effecten anders dan beoogd, dan kan er besloten worden inspectieactiviteiten meer, minder of anders in te zetten.

Effectmeting zal veelal ingezet worden voor een goede sturing van het toezicht op de uitvoering en regel naleving. Met effectmeting zullen we het strategische (politiek/ bestuur), het tactische (management) en het operationele (werkvloer) niveau van de inspectie van sturingsinformatie moeten kunnen voorzien.

Onder effectmeting verstaan we in dit verband het bepalen in welke mate activiteiten van een inspectie bijdragen aan inspectiedoelen zoals de naleving van wet- en regelgeving en/of de mate waarin het beoogde kwaliteit van een publieke taak wordt gerealiseerd.

Neveneffecten

Naast de beoogde effecten kunnen er ook neveneffecten van handelen zijn die de primaire of beoogde effecten desnoods teniet kunnen doen. Denk hierbij aan strategisch gedrag, window dressing, manipulatie of fraude. Soms kan het handelen van een inspectie dusdanig diep ingrijpen in het dagelijkse reilen en zeilen van de toezichtgenietende dat dit wel eens een geheel tegengesteld effect teweeg kan brengen van het beoogde effect.

Ervaring Inspectie van het Onderwijs

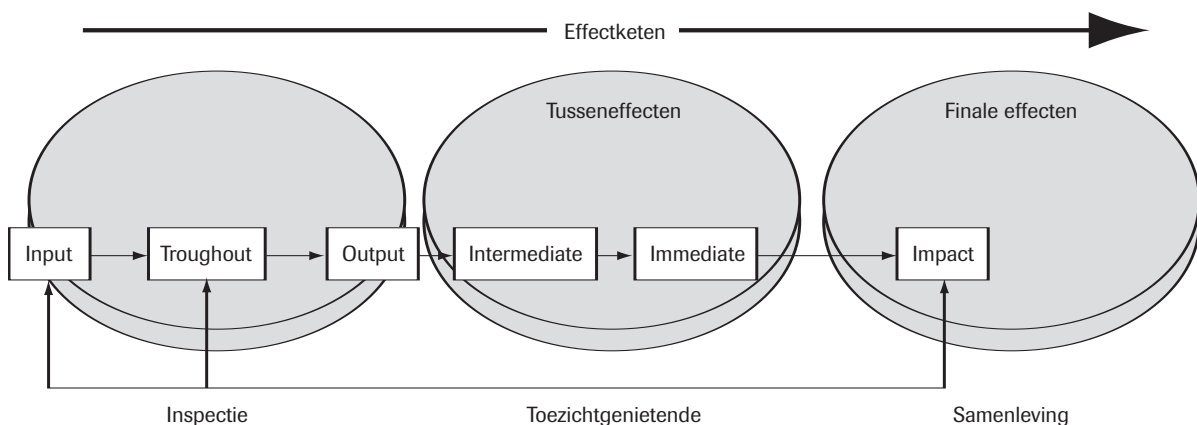
Sinds enige jaren gebruikt de Inspectie van het Onderwijs cognitieve leeropbrengsten (eindexamenresultaten, Cito-toetsscores, etc) van de leerlingen op een school als belangrijke indicator van de kwaliteit van deze school. Een mogelijk nadelig neveneffect van het gebruik van deze prestatie-indicatoren is, dat scholen hun gemiddelde toetsscore kunstmatig op gaan krikken door zwakke leerlingen uit te sluiten van toetsdeelname. Dit verschijnsel, dat in internationaal onderzoek 'reshaping the testpool' wordt genoemd, treedt volgens inspecteurs mogelijk ook in Nederland op. Voor de Inspectie van het Onderwijs is het in ieder geval reden geweest een onderzoek te starten naar de mate waarin leerlingen worden uitgesloten van de Cito-eindtoets in het basisonderwijs.

Type effecten

De inspectie heeft menskracht en middelen (input) tot haar beschikking en verzamelt informatie over de kwaliteit van een publieke taak en/of de naleving van beleid en wet- en regelgeving en vormt zich hierover een oordeel. Deze oordeelsvorming kan leiden tot interventies van de inspectie (throughput) om de normconformiteit te stimuleren (voorlichtings-campagnes, inschakelen andere instanties, onderzoeken, organiseren informele controle) of om de naleving af te dwingen door repressief handhavend op te treden.

Deze activiteiten resulteren in producten zoals rapportages - met daarin de constatering van overtredingen en /of ongewenste situaties en het oordeel van de Inspectie daarover - en soms in corrigerende interventies die mogelijk leiden tot handhavingsactiviteiten zoals een rapportage van de bevindingen, een boeterapport of een proces-verbaal (output).

Verwacht wordt dat de activiteiten van de inspectie zullen leiden tot gedragsveranderingen bij de toezichtgenietende (effecten = outcome).



De effecten die optreden bij de toezichtgenietende kunnen tussen-effecten (intermediate en immediate outcome) genoemd worden en in de samenleving als geheel de finale effecten (impact).

Zie ook definiëring OECD in Workshop Measuring what matters, november 2003.

Het ultieme streven bij effectmeting is dat er zowel tussen- als finale effecten kunnen worden gemeten tengevolge van optreden van de inspectie en dat de causale relatie tussen beide typen parameters duidelijk is. Zie ook "Visie op Toezicht, een visie op Outcome parameters voor de VWA", februari 2005". Bedenk wel dat naarmate we vorderen in de effectketen en hierdoor verder af komen van de output, de effecten ook moeilijker aan de activiteiten te relateren zijn.

Geef aan wat het doel van de effectmeting is.

Er zijn verschillende effecten benoembaar: tusseneffecten of finale effecten.

Maak duidelijk welk type effect je meet. Benoem ook mogelijke neveneffecten.

4 Relatie met doelstellingen van de inspectie

Effectmeting is direct gerelateerd aan wat de inspectie zich ten doelt stelt. De doelformulering bepaalt de wijze van effectmeting. Bij het opzetten van een effectmeting zal derhalve duidelijk moeten zijn wat de (toezichts)-doelstellingen van de inspectie zijn. Wat ambieer je met dit toezicht? Welke normen hanteert de inspectie voor zichzelf? Een fraaie en verantwoorde manier om doelen en beoogde effecten van een inspectie in kaart te brengen is reconstructie van de programma- of beleidstheorie achter (de werkwijze van) de inspectie.

Praktijkvoorbeeld Inspectie vh Onderwijs

Een dergelijke reconstructie is, voor de Wet op het Onderwijstoezicht, recent uitgevoerd door Ehren, Leeuw en Scheerens (2005). Op basis van deze reconstructie concluderen zij dat inspectietoezicht in theorie leidt tot een stijging in toegevoegde waarde van afzonderlijke scholen. Toezicht heeft hierbij zowel een direct als indirect effect op de kwaliteit van het onderwijs. De directe effecten worden bewerkstelligd door drie elementen, namelijk (1) toezicht op de deugdelijkheids-eisen, (2) het gebruik van een waarderingskader en (3) het proportionaliteitsbeginsel. Elk van deze drie elementen leiden tot verbetertrajecten op scholen, welke resulteren in kwaliteitsverbetering en een stijging in toegevoegde waarde. Daarnaast is er sprake van een indirect effect van toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, namelijk via de openbaarheid van het inspectieoordeel. Deze openbaarheid leidt ertoe dat (a) de school zich gaat verantwoorden, (b) ouders beter geïnformeerd zijn en de school gericht aan kunnen spreken op zwakke punten en (c) het gebruik van de oordelen voor schoolkeuze (het zogenaamde 'stemmen met de voeten'). Zie ook <http://aje.sagepub.com/cgi/reprint/26/1/60>

- Benoem de beoogde inspectiedoelen.
- Definieer de beoogde inspectiedoelen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

Type effectindicatoren varieert naargelang wijze van doelformulering

Effectmeting veronderstelt helderheid over de doelstellingen van de inspectie, in het bijzonder in termen van input, output, outcome, of intermediaire stadia daartussen.

Is deze doelstelling helder geformuleerd, dan is de keuze voor effectindicatoren relatief eenvoudig.

Indicatoren zijn operationele variabelen waarmee complexere werkelijkheden gerepresenteerd worden.

In de termen van de effectketen zijn de navolgende typen effectindicatoren te onderscheiden:

- Input-indicatoren: indicatoren voor de bronnen (mensen en middelen) van toezichtactiviteiten.
- Throughput-indicatoren: indicatoren voor de feitelijke activiteiten van de inspectie.
- Output-indicatoren: indicatoren betreffende de resultaten van de activiteiten van de inspectie in termen van productie.
- Outcome-indicatoren:
 - o Immediate outcome-indicatoren: indicatoren die het effect van de resultaten van de activiteiten van de inspecties meten (naleving).
 - o Intermediate outcome-indicatoren: indicatoren die de voortgang naar het beoogde resultaat meten zoals de voortgang in het gedrag, de kennis of de condities die nodig zijn bij de toezichtgenietende om het finale effect te bereiken (bijv. 'compliance'-factoren).
- Impact (final outcome): de beleidseffecten of maatschappelijke effecten (impact).

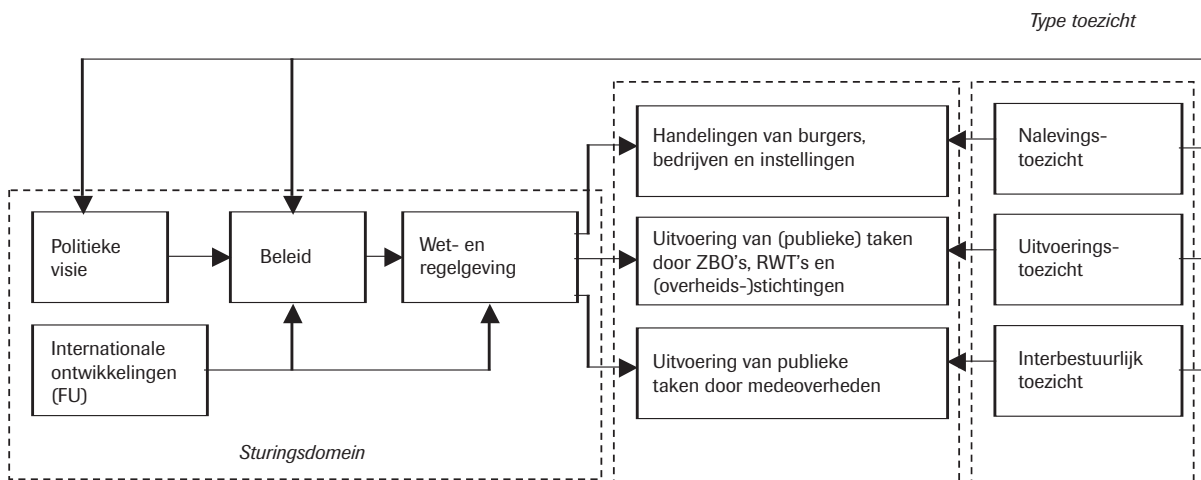
Bij een vergelijking tussen inspecties wordt zichtbaar dat de verschillende inspecties ieder in een eigen fase zitten van het vastleggen van indicatoren in de effectketen. Sommige zijn vooral gericht op inputsturing, andere op outputsturing. Weer andere inspecties meten al tusseneffecten en sommige zijn bezig met effectsturing en het meten van finale effecten.

Is het ultieme doel voor iedere inspectie om tot sturing op finale outcome-indicatoren te komen? Is dat het hoogste goed? Hoe verhoudt zich dat tot de toenemende verzelfstandiging van inspecties en de omvorming tot zgn. baten-lastendiensten?

- *Expliciteer de positie in de reeks output-outcome-impact voor de verschillende doelstellingen.*
- *Maak een keuze voor het type indicator die de realisatie van de doelstelling kan meten en onderbouw waarom deze indicator valide is.*

Typen effectindicatoren variëren naargelang het type toezicht

De uitwerking van indicatoren zal nogal uiteenlopen tussen inspecties. De grootste verschillen zijn te zien tussen inspecties met vormen van toezicht die primair gericht zijn op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven (nalevingstoezicht) en inspecties waarbij het toezicht niet zozeer gericht is op regelnaleving, maar meer op controle op de kwaliteit van de uitvoering van een publieke taak (uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht). Sommige inspecties hebben meerdere typen toezicht in hun takenpakket.



Uit: concept- KvoT 2005

In beide gevallen gaat het echter om toezicht op normen. Slechts het type norm en de normadressaat verschillen. Bij nalevingstoezicht gaat het om toezicht op de naleving door burgers en bedrijven van veelal dwingende normen. Bij stimulerend toezicht gaat het veelal om organisaties met een publieke taak en richt het toezicht zich ook op meer open normen die de inspecteur vanuit zijn professie nader invult. Overigens vervaagt dit onderscheid van de norm steeds meer door een toenemend gebruik van doel in plaats van middelvoorschriften. Het type output en outcome verschilt echter wel degelijk.

Praktijkvoorbeeld Inspectie VenW

Inspectie VenW heeft beide typen toezicht, soms zelfs binnen een domein van toezicht. Neem het toezicht op het waterbeheer. Dit bestaat uit intrabestuurlijk toezicht van Inspectie VenW op het toezicht door RWS, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving door RWS op derden. Dit is stimulerend toezicht. Daarnaast houdt Inspectie VenW ook interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van werken in het watersysteem door RWS zelf. Hierbij kan ook repressief worden opgetreden (bijvoorbeeld een werk stilleggen). Corrigerend toezicht dus. Binnen andere domeinen is het veel duidelijker: bijvoorbeeld toezicht op taxivervoer is corrigerend, maar toezicht op de luchtvaart is vooral stimulerend.

Praktijkvoorbeeld IWI

De inspectie van Werk en Inkomen voert uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht uit en heeft een signalerende functie. Doelstelling is met het toezicht bij te dragen aan het doeltreffend functioneren van het stelsel van werk en inkomen. Effectindicatoren zijn toegespitst op de bruikbaarheid van de IWI-rapporten: in hoeverre zijn de oordelen en bevindingen van IWI bruikbaar en in hoeverre worden ze daadwerkelijk gebruikt voor bijsturing en verbetering van de uitvoering?

Doelstellingen variëren in mate van concreetheid

Bij nalevingstoezicht door inspecties zien we de doelstellingen van de inspectie ook veelal geformuleerd in termen van mate van naleving. Naleving is een gestandaardiseerde outcome parameter waarin de veronderstelling besloten ligt dat het gewenste beleidseffect bij de toezichtgenietende gerealiseerd zal worden als deze de wetgeving naleeft. Het gerealiseerde beleidseffect leidt tot een maatschappelijk effect. De wijze waarop de inspecties hun nalevingsambities formuleren kunnen nogal eens verschillen. Zo zijn er inspecties waarin doelstellingen algemeen geformuleerd worden, zoals: “De Inspectie is gericht op zoveel mogelijk naleving van de onderhavige wet- en regelgeving”.

Andere inspecties geven aan zich te richten op onderwerpen van maatschappelijk belang die de grootste risico's opleveren bij niet-naleving. Een concrete doelstelling in termen van mate van naleving formuleren zij echter niet.

Zelden formuleren inspecties doelstellingen per beleidsterrein of wettelijke regeling, met daaraan verbonden concrete nalevingsnormen.

Praktijkvoorbeeld Staatstoezicht od Mijnen

SodM houdt onder andere toezicht op de mijnbouwwetgeving en hanteert daarbij als kritische succesfactor een nalevingspercentage van 95%. Daarnaast houdt SodM ook toezicht op naleving van afspraken die in het kader van het olie- en gasconvenant zijn gemaakt. Daarbij wordt dan gekeken of de afgesproken maatregelen zijn genomen en het beschreven milieueffect wordt bereikt. Hiervoor is geen nalevingspercentage vastgelegd.

Bij het uitvoerings- en interbestuurlijk toezicht worden doelstellingen veelal beschreven in termen van bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taak. De normen zijn hier vaak minder geformaliseerd en er is geen sprake van een gestandaardiseerde maat voor outcome, zoals de mate van naleving bij het nalevingstoezicht.

Praktijkvoorbeeld Inspectie van Onderwijs

De Inspectie voor het Onderwijs expliciteert kritische succes factoren en meet o.a. door middel van stakeholdersonderzoek of de beoogde doelstellingen ook daadwerkelijk worden gehaald.

Wanneer is er daadwerkelijk sprake van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs? Is dit het geval als de inspectie beter oordeelt, als het beleid op scholen verandert, als de leerprestaties op scholen verbeteren of als de leerlingen meer tevreden zijn? Tot op heden heeft de inspectie hierin geen keuze gemaakt en richten de verschillende studies zich op verschillende kwaliteitsmaten. Mogelijk is dit ook de beste optie, omdat blijkt dat een effect op een van deze kenmerken niet automatisch een effect op een ander kenmerk betekent.

5 Relatie met sturing

Aan wie ga je de effectmeting adresseren? Wie is de afnemer van je effectmeting? Is het de politiek of de eigen minister die van de IG wil weten wat de effecten van de toezichtsactiviteiten op de samenleving zijn, of gaat het om de projectleider in de toezichtsorganisatie die wil weten of hij zijn prestatiedoelen heeft gehaald? In beide gevallen gaat het om effectmeting, maar dan wel van een volstrekt ander orde. Effectmeting is dus voor verschillende niveaus van sturing in de organisatie bruikbaar. Voor de inrichting van een effectmeting is het van belang te weten dat op deze verschillende niveaus andere vragen spelen.

- *Maak duidelijk voor welk besluitvormingsniveau (strategisch, tactisch, operationeel) de effectmeting bedoeld is.*
- *Benoem hierbij ook welke effecten hier relevant zijn.*

Indien mogelijk zullen we de indicatoren van effectmeting zo moeten kiezen dat ze bruikbaar zijn voor de doelen op de verschillende niveaus, zodat met één set gegevens - door deze te stapelen of aggregeren - alle niveaus kunnen worden bediend.

We onderscheiden het politiek-strategische, het tactische en het operationele sturingsniveau:

Strategische besluitvorming

Op politiek-strategisch niveau gaat het met name over doelen en effecten:

- om verantwoording af te leggen aan de politiek en maatschappij ter beïnvloeding van het publieke imago;
- om input te geven aan de sturingsdiscussie tussen ministerie en inspectie;
- om verbetering van beleidsprocessen door middel van terugkoppeling van effecten naar beleid (naleving, beleidsrealisatie) mogelijk te maken.

Effectmeting op politiek-strategisch niveau van een inspectie overlapt met beleidsevaluatie door de corresponderende beleidsdirectie. Integratie van beide processen is voor de hand liggend en wellicht ook wenselijk, mits binnen de samenwerking rekening wordt gehouden met de zelfstandige rol en verantwoordelijkheid van een inspectie en de beleidsdirectie.

Geef aan hoe de effectmeting past in de beleidsevaluatiecyclus van het ministerie (m.n. relatie met evaluatie andere beleidsinstrumenten dan toezicht).

Tactische besluitvorming

Op tactisch niveau gaat de besluitvorming over inzet van middelen, gegeven de doelen:

- om sturing te geven binnen de eigen organisatie op verschillende niveaus van management (voornamelijk output); zowel prioriteitstelling in het primaire proces als richting geven aan HRM-processen;
- om de kwaliteit van de werkwijze van het toezicht te verbeteren.

Operationele besluitvorming

Op operationeel niveau gaat de besluitvorming over de uitvoering van geplande taken:

- om bijsturing mogelijk te maken van de inspectieactiviteiten;
- om beter te kunnen samenwerken met andere inspecties;
- om prestaties en effecten te verbeteren.

Praktijkvoorbeelden

De AID (LNV) is een baten-lastendienst: Doelstellingen van de dienst worden – mede gezien in het licht van de verhoudingen tussen AID en het ministerie – gedefinieerd in termen van input. Gezien vanuit de sturingsrelatie tussen ministerie en inspectie is er daarom niet direct een noodzaak om effecten te meten in termen van outcome.

Bij de VROM-Inspectie (VI) sluit men aan op de begrotingssystematiek. Prioriteiten zijn die onderwerpen die vanuit de invalshoeken risico en naleeftekort aandacht verdienen. Voor deze prioriteiten zijn naleefdoelstellingen geformuleerd. De VI hanteert een middellangetermijn-perspectief om deze doelen te bereiken en stelt jaarlijks vast welke input en prestaties ze levert om deze doelen te realiseren. Voor de niet-prioritaire onderwerpen worden jaarlijks input- en/of outputdoelen gesteld.

SodM definieert zijn inspectieprojecten op basis van de wetgeving. Prioritering van projecten vindt plaats op basis van risico's (VGM). Periodieke herhaling van projecten geeft inzicht in het effect. Projectbevindingen worden teruggekoppeld naar o.a. de brancheorganisatie en vakbonden. "The best in class" wordt daarbij vermeld, de rest van de betrokken bedrijven blijft anoniem.

De effectmeting is ook van belang voor het streven naar grotere doelmatigheid, een expliciete opdracht aan IWI als baten-lastendienst. Goed beschouwd is het eindproduct van de inspectie het effect dat haar toezicht oplevert. Doelmatigheidsverbetering houdt in een betere verhouding tussen kosten en effect. Het kunnen vaststellen van het effect is dus een vereiste voor het streven naar doelmatigheidsverbetering.

De IOOV onderscheidt 3 niveaus van effectmeting: Effectmeting op systeemniveau, op organisatieniveau en op individueel niveau.

De praktijk bij de inspecties leert dat er nog weinig systematisch op sturingsniveaus wordt nagedacht over de beoogde en gerealiseerde effecten. Om de bewustwording van de wenselijkheid hiervan te ontwikkelen, zullen we hier meer aandacht voor moeten vragen.

Besteed in elk (meerjarig) beleidsplan aandacht aan een visie op (risicoanalyse en) effectmeting; Neem in project-, en onderzoeks- en werkplannen een standaardparagraaf "beoogde effecten" op; Neem in rapportages, jaarplannen en verslagen een standaardparagraaf "gemeten effecten" op.

6 Dataverzameling en -analyse

Dit hoofdstuk gaat in op passende onderzoeksmethodologieën voor effectmeting en geeft tips voor de praktische inrichting hiervan. De te toetsen causaliteit tussen inspectieactiviteit en -beoogd - effect is hierbij het meest problematisch en stelt relatief hoge eisen aan het onderzoeksdesign. Een aantal voor de hand liggende designs worden hieronder gepresenteerd. Daarnaast wordt ingegaan op een reeks tips voor de dataverzameling en -analyse en de praktische inrichting van de effectmeting. Hierbij wordt bijvoorbeeld aangegeven hoe de data verzameld kunnen worden en wordt ingegaan op de keuze tussen inbedding in de stroom van bedrijfsinformatie of via een apart project buiten de lijn.

ALGEMEEN

Bezint eer ge begint. Effectmeting is in principe niet erg complex, maar vereist wel enig nadenkwerk, omdat er snel fouten gemaakt kunnen worden. Het is daarom aan te raden vooraf goed na te denken over de te gebruiken onderzoeksmethodologie, dat wil zeggen over de te meten effecten, het design, de methode van dataverzameling en de analyse daarvan. Hierbij is het onder andere de kunst de effectmeting eenvoudig te houden en duidelijk af te bakenen waar je als inspectie precies naar op zoek bent.

Afbakening

Een eerste afbakening van de effectmeting vindt plaats door een duidelijke aanduiding van het domein van de effectmeting. Betreft deze het gehele toezichtsterrein van de inspectie of willen we slechts uitspraken doen over een beperkt beleidsterrein, een enkele wettelijke regeling of zelfs een enkele norm. Hoe specifieker de keuze voor het domein, des te eenvoudiger de effectmeting uiteindelijk zal zijn. Is het inspectiedomein omvangrijk, zijn er veel regelingen en veel inspectieobjecten dan is het vaak knap ingewikkeld en duur om een effectmeting op te zetten. In een dergelijk geval dien je te overwegen om de effectmeting te prioriteren. Het ligt hierbij voor de hand de beleidsprioriteiten te volgen.

Volg, bij een prioritering van domeinen voor effectmeting, de beleidsprioriteiten van de inspectieorganisatie.

Direct volgend op de keuze voor een domein, volgt de keuze voor het te meten effect. Welk effect wordt hier beoogd?

Een derde afbakening betreft de doelgroep. Bij welke groep verwachten we precies effect? Gaat het om specifieke doelgroepen en zo ja, welke? En verwachten we daarnaast een verschil in effecten tussen of binnen specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld omdat de werkwijze en/of de beoogde effecten verschillen? Zo krijgen bepaalde sectoren of groepen organisaties vaak veel intensiever toezicht dan andere sectoren of groepen en verschilt de vorm van het toezicht ook sterk. Indien hiervan sprake is, ligt het voor de hand dat ook in de effectmeting onderscheid wordt gemaakt tussen deze soorten toezichtgenietenden.

Baken de effectmeting af door vooraf keuzes te maken in het domein, het beoogde effect en de doelgroep waar de effectmeting zich op richt.

HET ONDERZOEKSDESIGN

Bij effectmeting draait het om de vraag in welke mate inspectieactiviteiten bijdragen aan het realiseren van de doelen van de inspectiedienst. De - veronderstelde - causaliteit in deze vraag is het meest interessant, maar tegelijkertijd het meest problematisch om te toetsen. Zo is het maar de vraag of een gevonden relatie tussen inspectieonderzoeken en bijvoorbeeld de verbetering van het nalevingsniveau daadwerkelijk causaal van aard is. Om hierop zicht te krijgen, is het noodzakelijk bij effectmeting gebruik te maken van onderzoeksdesigns die zich specifiek richten op het blootleggen van causale relaties. We denken hierbij vooral aan het gebruik van aselechte controles, goede controlegroepen en andere vormen van experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek. Alleen bij gebruik van dit type onderzoeksdesigns kan een toezichthouder aannemelijk maken dat er bij een gevonden verbetering daadwerkelijk sprake is van een causaal effect. Hieronder volgen enkele suggesties over bruikbare experimentele en quasi-experimentele onderzoeksdesigns, terwijl een meer uitgebreid overzicht te vinden is in Shadish, Cook and Campbell (2002)³ en in een CPB-document over 'evidence based policy': <http://www.cpb.nl/nl/pub/document/48b>

Experiment

De meest geschikte methode om causale relaties te meten, is het experiment. Een experiment kenmerkt zich door het onder gecontroleerde omstandigheden doelbewust plegen van een interventie, bijvoorbeeld een inspectieonderzoek, om het effect hiervan te observeren. Vaak worden interventies bij willekeurige (random) groepen gedaan om er absoluut zeker van te zijn dat alleen de interventie de oorzaak is van het gevonden effect. Voor de toezichthouder zijn aselechte controles de ideale manier om tot effectmeting te komen, mits wordt voldaan aan de vereisten dat (a) effectmeting plaatsvindt bij zowel de gecontroleerde als de niet-gecontroleerde groep en (b) de gecontroleerde en niet-gecontroleerde groep niet van elkaar verschillen. Als bij een dergelijk experimenteel onderzoeksdesign de resultaten van effectmeting in de gecontroleerde groep verschillen van die van de niet-gecontroleerde groep, dan kunnen deze effecten worden toegeschreven aan de controles door de toezichthouder.

Idealiter berust effectmeting dus op een groep aselechte controles of andersoortige inspectieonderzoeken. Een toezichthouder kan deze inplannen naast de selectieve, veelal risicogestuurde, controles en onderzoeken. Vanzelfsprekend moet het aantal aselechte controles wel groot genoeg zijn om daadwerkelijk significante verschillen te kunnen vinden. In de praktijk zal hier veelal aangesloten kunnen worden bij aselechte controles die al door de toezichthouder plaatsvinden ter evaluatie/monitoring en onderhoud van de risicogestuurde aanpak of random steekproeven die onderzocht worden voor specifieke rapportagedoeleinden.

Praktijkvoorbeeld Inspectie vh Onderwijs

Voor rapportage in het jaarlijkse onderwijsverslag maakt de Inspectie van het Onderwijs al enige jaren gebruik van een random steekproef onder basisscholen. Op elk van deze scholen vindt een standaard inspectieonderzoek plaats. Omdat er sprake is van een random steekproef is het geheel toevallig dat een school uit deze steekproef in een bepaald jaar is onderzocht. Op basis van deze random variatie wordt, in samenwerking met het CPB en de UvA, onderzocht of een (zwakke) school waar toevallig in een eerder jaar een inspectieonderzoek heeft plaatsgehad zich eerder verbeterd dan een (zwakke) school die in een

3) Shadish, W.R., Cook, T.D. & Campbell, T.D. (2002) Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference. Boston/New York: Houghton Mifflin Compagny.

later jaar in de steekproef zat. Een dergelijk design blijkt bij uitstek geschikt om causale effecten aan te tonen. Dit onderzoek toont aan dat inspectietoezicht op zwakke basisscholen inderdaad leidt tot verbetering van de leerresultaten op deze scholen. Op goede scholen treedt een dergelijk effect niet op, hier is soms zelfs sprake van kleine negatieve effecten (zie Lubinguhl, R., Webbink, H.D. & Wolf, I.F. de (2005) Measuring the impact of school inspections on elementary school performance; a study based on cito test scores. CPB discussion paper No. 11, Den Haag.).

Gebruik - zo veel mogelijk - aselechte controles/onderzoeken voor effectmeting.

Bedenk dat inspecteurs / controleurs veelal niet gewend zijn om aselekt te controleren. Dit vereist dus een goede instructie. Dezelfde waarschuwing geldt voor de uitvoering van de inspectie. Lang niet altijd wordt een vaste set inspectiepunten nagelopen, terwijl dit voor een goede vergelijking wel nodig is.

Quasi-experiment

Indien een inspectie geen gebruik kan maken van aselechte controles/onderzoek, kan zij kiezen voor een quasi-experimenteel design (zie ook Shadish, e.a., 2002). In een quasi-experimenteel design worden eenheden niet random gecontroleerd, maar is er wel sprake van een vergelijkbare opzet in die zin dat de interventie (de controle, het inspectieonderzoek) plaatsvindt voor de effectmeting en er vergelijkings- of controlegroepen bestaan waar andere of geen interventies hebben plaatsgevonden. We kunnen hierbij bijvoorbeeld denken aan (intensivering van) controles in een specifieke regio of bij een specifieke groep objecten van toezicht. Als hierna in deze regio of bij deze groep meer effect gevonden wordt dan elders, bijvoorbeeld doordat een hoger nalevingsniveau wordt gevonden of dat men beduidend beter scoort op de afgesproken normen, dan is het zeer aannemelijk dat de extra controles dit effect hebben bewerkstelligd. Voor een quasi-experimenteel design geldt dat hoe meer deze een traditioneel experimentele setting weet te benaderen, des te overtuigender causale relaties kunnen worden aangetoond. Een nadeel blijft altijd wel dat bij quasi-experimenteel onderzoek niet altijd alle alternatieve verklaringen verworpen kunnen worden. Zo is, in bovengenoemd voorbeeld, een gevonden effect in een specifieke regio naar alle waarschijnlijkheid het gevolg van intensievere controles, maar kan nooit helemaal worden uitgesloten dat er in deze regio toevallig andere (economische, technische, politiek-bestuurlijke, etc.) factoren zijn geweest die tot het effect hebben geleid. Desondanks kunnen quasi-experimentele designs voor inspectieorganisaties interessant zijn, omdat ze soms makkelijker te realiseren zijn dan een traditioneel experimenteel design met volledig aselechte controles.

Richt het (quasi-)experimentele design zo in dat er altijd sprake is van (random) variatie in (inspectie)controles, effectmeting na de controles en een vergelijkingsgroep waar geen extra controles hebben plaatsgevonden.

DATAVERZAMELING

De dataverzameling start vanzelfsprekend met het nadenken over de wijze waarop de effecten gemeten kunnen worden. We kunnen hierbij denken aan een meting van het niveau van naleving, een verbetering van de kwaliteit van organisaties, etc. Hierbij kan vaak worden aangesloten bij bestaande normen en/of methodieken. Dit is ook aan te raden, omdat het hier vaak over inmiddels beproefde normen of methodieken gaat. Dit voorkomt niet alleen overbodige kosten, maar reduceert ook het risico op een ondeugdelijke gegevensverzameling.

Sluit bij effectmeting zoveel mogelijk aan bij bestaande normen van naleving of kwaliteit en maak gebruik van bestaande dataverzameling(smethodiek)en

Bij de dataverzameling moet verder een keuze gemaakt worden voor de termijn waarop de effectmeting plaatsvindt. Effectmeting heeft vanzelfsprekend alleen zin op een tijdstip waar we logischerwijs effecten kunnen aantreffen. Dit klinkt logisch, maar er zijn inmiddels al vele studies verschenen die effecten meten in de periode waarin we deze nog niet of nauwelijks kunnen verwachten. Wij pleiten er daarnaast voor bij effectmeting onderscheid te maken tussen korte en lange termijneffecten. Op deze wijze kunnen ook verschillende soorten effecten beter uit elkaar worden gehouden. Het is daarnaast aan te bevelen na te denken over de benodigde frequentie waarmee de effectmeting of onderdelen daarvan moeten worden uitgevoerd. Op niet alle onderdelen hoeft even vaak of even intensief effectmeting plaats te vinden.

Maak een keuze in de termijn waarop en de frequentie waarmee effectmeting plaatsvindt.

Bij effectonderzoek is het gebruik van voor- of nulmetingen gebruikelijk, met name omdat hiermee gevonden effecten extra overtuigend aan interventies kunnen worden toegeschreven. In het ideale geval van effectmeting vindt er, voorafgaand aan de (aselecte) inspecties, dan ook een nulmeting plaats. Dit is voor inspectieorganisaties echter niet altijd mogelijk, omdat een nulmeting zelf in sommige gevallen eigenstandig tot een effect kan leiden (en om deze reden dan ook voorkomen dient te worden). Mocht er echter een manier zijn om een nulmeting te verrichten die zelf geen effect zal sorteren, dan verdient dit zeker aanbeveling.

ORGANISATIE

Bedrijfsprocessengegevens of een aanvullend onderzoeksproject

Een verwante vraag heeft betrekking op de manier waarop het proces van effectmeting wordt ingepast in het bedrijfsproces van een inspectie. Zo is het veelal eenvoudig en goedkoop om zoveel mogelijk gebruik te maken van informatie die toch al binnen het bedrijfsproces wordt geproduceerd.

De vraag is of en, zo ja, hoe er voor effectmeting aanvullende informatie moet worden verzameld. Vaak zijn de bedrijfsprocessensystemen niet gebouwd om historische informatie te genereren en bevatten deze alleen die informatie die noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de taken in het primaire proces. Zo ontbreekt het veelal aan een indeling naar bepaalde relevante sturingscategorieën zoals een doelgroepaanduiding. Idealiter sluiten we dus aan op deze systemen, maar de ervaring leert dat aanvullend onderzoek nogal eens nodig is. De komende jaren zal blijken in welke mate en welke praktische werkwijzen de verschillende inspectieorganisaties hierbij hanteren.

Kies - zo mogelijk - voor een mix waarbij de hoofdstroom via het normale bedrijfsproces loopt en aanvullend beperkte projecten worden uitgevoerd.

Praktijkvoorbeeld Arbeidsinspectie

Een belangrijke beleidscategorie voor de arbeidsomstandigheden waarover de AI informatie zou willen genereren is bijvoorbeeld de mate van naleving ten aanzien van het item "valveiligheid". Valveiligheid is echter geen juridische kwalificatie en is dan ook niet als zodanig direct uit het bedrijfsprocessensysteem te halen.

DATA-ANALYSE

Zodra de effectmeting heeft plaatsgevonden, kan de data-analyse starten. Gebruik van verantwoorde (sociaal-) wetenschappelijke analysetechnieken zijn hierbij onontbeerlijk om tot betrouwbare en valide resultaten te komen. Daarnaast speelt ook hier de vraag van "toerekenbaarheid" een belangrijke rol.

Toelichting

Als de naleving van de regels toeneemt (of afneemt), dan is een relevante vraag waardoor dat effect is veroorzaakt, door optreden van de inspectie of door enige andere invloed, al dan niet vanuit de overheid. Is het aantal overtredingen van de maximumsnelheid afgenomen door de controles van de politie of door files die het onmogelijk maken om harder te rijden? Is het gebruik van illegale bestrijdingsmiddelen afgenomen door de toename van bedrijfsbezoeken van de inspectie of doordat die middelen niet meer in het bedrijfseconomisch proces van de onderneming passen?

Een eerste bedreiging van de toerekenbaarheid betreft de context. Toezicht en handhaving zijn processen die zich gewoonlijk afspelen in een rijk geschakeerde wereld van de uitvoering van beleid. Effectmeting door inspecties zal met deze omgeving rekening moeten houden. De belangrijkste manier om effecten van inspecties te isoleren van andere effecten is het gebruik van een verantwoord onderzoeksdesign (zie hierboven). Daarnaast is het aan te bevelen zoveel mogelijk relevante omgevingsvariabelen te betrekken bij de data-analyse. Hoe meer omgevingsvariabelen hierbij meegenomen kunnen worden, des te groter is de kans dat we in staat zijn effecten van toezicht aan te tonen (zie ook Shadish, e.a., 2002)

Betrek bij je data-analyse zoveel mogelijk relevante omgevingsvariabelen ivm het causaliteitsvraagstuk.

PRAKTISCHE INRICHTING

"Meten is weten, maar doe meer met zo ongeveer"

De term effectmeting is wellicht enigszins misleidend. Vaak gaat het op zijn best erom een inschatting te maken van de effecten van het handelen.

Effectmetingen kunnen variëren van eenvoudige inschattingen van achter het bureau, via klanttevredenheidsonderzoeken of expertschattingen in group decision rooms tot uitgebreide controleonderzoeken of surveys bij de doelgroep. Allerlei varianten zijn denkbaar, maar lang niet altijd ook allemaal uitvoerbaar. Effectmeting vereist immers kennis, onderzoekscapaciteit, geld, organisatorische maatregelen, etc. En uiteraard wil een ieder nog liever vandaag dan morgen een antwoord op zijn vraag en is het geld, de kennis en capaciteit veelal niet in de vereiste omvang

beschikbaar. Uiteraard staat dit op gespannen voet met kwaliteitskenmerken zoals representativiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Maar bedenk dan wel dat een wellicht niet volledig wetenschappelijk verantwoord beeld van de inspectie-effecten nog altijd beter is dan totaal geen notie omtrent de effectiviteit van het eigen handelen.

Trial and error, of learning by doing.

De pragmatische aanpak start dan ook met datgene dat kan en misschien iets minder hoe het volgens het boekje eigenlijk zou moeten. Eens zullen deze twee benaderingen elkaar treffen. Voorwaarde bij het hanteren van een pragmatische aanpak is ten eerste dat je weet wat je meet. Door de aanpak te kiezen die uitgaat van dat wat kan, bestaat snel het risico dat er veel gemeten wordt, maar dat de beperkingen van wat gemeten is onvoldoende helder is of benoemd kan worden. Dit brengt daarom met zich mee dat de waarde van deze manier van effectmeting vrijwel altijd beperkt is. Dit hangt uiteraard samen met het doel van de effectmeting.

CORRIGEREND TOEZICHT

Naleeftekort

Wil men inzicht hebben in de mate waarin de regels worden nageleefd, zodat het toezicht gericht kan worden vormgegeven, dan zal men trachten te bezien in hoeverre de kernbepalingen van de te onderzoeken wet- en regelgeving of andere kwaliteitsnormen worden nageleefd, en in hoeverre de naleving hiervan verbeterd is, of kan worden door interventie van de inspectie.

Nadat van de meest relevante wettelijke bepalingen het minimaal noodzakelijk niveau van naleving is vastgesteld en het actuele niveau van naleving is gemeten, is bekend of er een naleeftekort is. Om een indicatie van het gewenste nalevingsniveau te krijgen koppelt men het bestaande niveau van naleving aan de beleving van de beleidsrealisatie, m.a.w.: "Is de voedselveiligheid voldoende gegarandeerd gegeven dit nalevingsniveau of vereist het meer naleving?"

Als het huidige niveau van naleving lager is dan het noodzakelijke kan handhaving en toezicht worden ingezet om de naleving te verhogen.

Normen

Bij stimulerend toezicht is het niet altijd mogelijk (veranderingen in) het niveau van naleving te meten. Wel blijken hier door vrijwel alle toezichthouders normen gehanteerd te worden die centraal staan in de toezichtuitoefening. Het gaat hier vaak om normen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening door de objecten van toezicht (ziekenhuizen, scholen, et cetera). In de meeste gevallen zijn deze normen uitgebreid getest, met de politiek gecommuniceerd en regelmatig ook in overleg met het veld tot stand gekomen. Bij effectmeting kunnen deze normen eenzelfde functie vervullen als het niveau van naleving voor corrigerende inspecties. Verandering in de mate waarin de objecten van toezicht aan de normen voldoen, zijn mogelijk effecten van toezicht. Ook hierbij zit de uitdaging overigens in het feit dat plausibel gemaakt moet worden dat deze veranderingen daadwerkelijk toegeschreven kunnen worden aan het toezicht.

Toezichtarrangement

Het pakket aan interventies dat in het toezichtarrangement voor de betreffende doelgroep wordt ingezet, wordt gebaseerd op de oorzaken van het niet-naleven of het niet voldoen aan de gestelde normen.

Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk, bijvoorbeeld gebaseerd op het model van de 'Tafel van elf'. Dit is een gedragsanalysemodel waarmee motieven voor niet-naleving en afwijkingen van de normen in beeld kunnen worden gebracht. Een dergelijk onderzoek naar de motieven om al dan niet normconform te handelen kan men uitvoeren door de toezichtsgenietenden ernaar te vragen, of – als dat ingewikkeld ligt – anderen die dit kunnen weten (zoals de handhavers, klanten of andere stakeholders).

Een toezichtarrangement grijpt in op die motieven die kwetsbaar zijn voor de naleving of het voldoen aan de normen, bijvoorbeeld 'onvoldoende kennis van de regels', 'een lage controleperceptie' of 'onvoldoende draagvlak voor beleid'. Differentiatie in arrangementen kan hierbij effectverhogend werken, maar of dit ook het geval is, dient te worden onderzocht. Zo kan, voor het eerste motief, voorlichting als instrument worden ingezet, voor het tweede motief kan de feitelijke controlefrequentie beter worden verhoogd en geldt voor het derde motief dat beter geïnvesteerd kan worden in bevordering van het draagvlak voor het beleid.⁴

Effectmeting en causaliteit

De mate waarin na een tijdperiode X de mate van naleving (of het voldoen aan de norm) is gewijzigd ten opzichte van de eerder uitgevoerde meting zou als effect van het uitvoeren van het toezichtarrangement kunnen worden aangemerkt. Het inzichtelijk krijgen hiervan kan op dezelfde wijze als beschreven in het voorbeeld VWA in bijlage 1. Het verschil tussen het naleefniveau in de eerste periode T=1 en de periode na uitvoering van het toezichtarrangement T=2 is het effect. De causaliteitsvraag blijft bestaan, doch het is aannemelijk dat een gericht en onderbouwd toezichtarrangement dat ingrijpt op de niet-naleefmotieven van de doelgroep tenminste een stevige bijdrage heeft geleverd. Zeker als geen andere (externe) factoren bekend zijn of wanneer de doelgroep zelf aangeeft dat de effecten toe te schrijven zijn aan de inspectie.

Praktijkvoorbeelden Arbeidsinspectie

In de landbouw heeft de Arbeidsinspectie in 2002 en in 2004 een inspectieproject gehouden gericht op de vraag hoe de bedrijven omgaan met blootstelling aan bestrijdingsmiddelen. Door de opzet qua inspectiepunten en de steekproef goed vergelijkbaar te houden, was het daardoor mogelijk in ieder geval een verschil in naleving te constateren. Uit kwalitatieve informatie van de inspecteurs hebben we toen kunnen concluderen dat de inspecties uit 2002 een dermate impact hebben gehad in de sector, dat we in 2004 konden constateren dat de naleving daadwerkelijk was gestegen samenhangend met de inspecties. Daarnaast speelde ook een ander effect: de brancheorganisatie LTO heeft ook veel informatie over de aanpak van bestrijdingsmiddelen en ons inspectieproject verstrekt aan haar achterban. Duidelijk is dat deze effecten met elkaar samenhangen.

In de metaalsector zijn in het nabije verleden vergelijkbare opzetten gehanteerd bij inspectie rond de blootstelling aan geluid en aan lasrook. Ook daar werden aselechte steekproeven gehanteerd met een vergelijkbare opzet, waardoor een verantwoorde vergelijking mogelijk was. De verklaring van aangetroffen verschillen en het mogelijk toeschrijven daarvan aan het effect van inspecties blijft problematisch, doch onze ervaring is dat door het gericht laten vragen door inspecteurs naar de reden van gedragsveranderingen bij de doelgroep toch een indicatief beeld verkregen kan worden.

Intermediatie outcome

Een tussenvorm van effectmeting is niet de effecten op naleving in periode T=2 te meten, maar onderzoek te doen naar de mate waarin de niet-naleefmotieven van normen of wet- en regelgeving van de doelgroep

4) Zie ook <http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving> en www.it11.nl

zijn gewijzigd. Indien bijvoorbeeld de door de doelgroep gepercipieerde controlefrequentie is toegenomen na verhoging van de feitelijke controlefrequentie en/of de inzet van handavingscommunicatie, kan dat een afgeleide effectparameter zijn.

STIMULEREND TOEZICHT

De meeste vormen van effectmeting bij het corrigerende of nalevingstoezicht zijn sterk kwantitatief van aard. Dat is dat ook niet verwonderlijk, omdat men hier ook gebruik kan maken van gestandaardiseerde effectparameters, zoals de mate van naleving.

Bij het stimulerend toezicht is dit echter (nog) niet het geval en zijn de effectmetingen en het type onderzoek dan ook veelal kwalitatiever, beschrijvender van aard. Deze onderzoeksmethoden kunnen en worden overigens ook voor effectmeting bij corrigerend toezicht gebruikt.

In het algemeen zijn veel soorten kwalitatieve effectmeting denkbaar bij inspecties die stimulerend toezicht verzorgen, zoals:

Klanttevredenheidsonderzoek

Een lichte maar zeer directe vorm van effectonderzoek is het klanttevredenheidsonderzoek. Hierbij vraagt men dus direct aan de toezichtgenietende in hoeverre de activiteiten van de inspectie van invloed zijn geweest op zijn eigen handelen.

Ook hier kan de wijze van onderzoek variëren van een standaard-feedback van de toezichtgenietende op de inspectierapportage tot een apart voor dit doel opgezet klanttevredenheids-onderzoek.

Praktijkvoorbeeld Arbeidsinspectie

In 2004 heeft werd een klanttevredenheidsonderzoek in de gezondheidszorg en in de bouw verricht. In aparte enquêtes gericht aan werkgevers en de ondernemingsraden is gevraagd naar een verband tussen de aanpak van arbeidsrisico's en de inspectie. Daaruit bleek dat dit verband er wel degelijk was. De al dan niet gepercipieerde controlekans brengt een doelgroep in beweging wanneer je gericht daarop de handavingscommunicatie afstemt, zo is het vermoeden op basis van deze onderzoeken.

Praktijkvoorbeeld Inspectie vh Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs bevaart standaard na ieder inspectiebezoek de schoolleiding op de tevredenheid met verschillende aspecten van het bezoek. Voor dit onderzoek zijn standaardvragenlijsten ontwikkeld waarin onder andere enkele vragen zijn opgenomen over de ervaren of verwachte effectiviteit van het onderzoek. De antwoorden op deze 'tevredenheidsvragenlijsten' worden door de inspectie gebruikt voor eventuele nazorg op scholen (alleen indien er sprake is van grote ontevredenheid), voor functioneringsgesprekken met inspecteurs en voor managementrapportages. Bij dit laatste gaat het met name om inzicht te krijgen in ontwikkelingen in de tevredenheid, eventuele zwakke punten tijdig te signaleren en inzicht te krijgen in verschillen tussen groepen scholen (sectoren, regio's, etc).

Repeterend / cyclisch inspectieonderzoek

Bij herhalend onderzoek kan effectmeting worden ingebouwd in de systematiek van inspectieonderzoek (anticiperen op effecten). Door deze werkwijze is een vorm van effectmeting als het ware ingebouwd in de systematiek. Bovendien is het plausibel dat de verbetering mede het resultaat is van de inspanning van de inspectie.

Praktijkvoorbeelden IOOV

De IOOV heeft de afgelopen 5 jaar drie maal achtereenvolgend onderzoek gedaan naar de schietvaardigheid van het politiepersoneel. Hierdoor was goed te volgen welke maatregelen werden genomen door de korpsen en tot welke resultaten dit leidde.

De algemene doorlichting rampenbeheersing (ADR) kent drie onderdelen: in deel 1 wordt onderzocht of de veiligheidsregio de kritische processen voor opschaling (in geval van een ramp) in theorie goed heeft voorbereid; is dit niet het geval dan wordt niet begonnen met deel 2. Zijn de kritische opschalingsprocessen (op papier) in orde dan wordt in de regio deel 2, de simulatie uitgevoerd: een praktijktest om vast te stellen of in een acute situatie de opschaling naar behoren wordt uitgevoerd. Deel 3 wordt pas gestart als deel 2 een voldoende resultaat heeft opgeleverd. Deel 3 behelst het toetsen van een aantal "overige" processen aan de hand van kritische succesfactoren. Elk deel wordt afgesloten met een (tussen)rapport voorzien van aanbevelingen/verbeterpunten.

Checken of aanbevelingen worden overgenomen

Een andere vorm van effectmeting is het checken of en in hoeverre de aanbevelingen van de inspectie ook daadwerkelijk door de betrokken doelgroep wordt overgenomen. Of aanbevelingen op systeemniveau zijn overgenomen zal vrij eenvoudig te checken zijn; het checken of aanbevelingen op organisatieniveau en op uitvoeringsniveau zijn overgenomen zal in de regel meer inspanning vergen.

Expertraadpleging

Voorafgaand aan inspecties gebruiken expertraadpleging om effecten te onderzoeken. Het voordeel van een dergelijke methode is dat 'gemeten' effecten hierbij niet beperkt blijven tot het houden aan expliciete normen, maar dat ook allerlei andere meer indirecte en 'zachte' effecten meegenomen kunnen worden. Een dergelijke methode is vooral ook zinvol wanneer bijvoorbeeld sprake is van effectmeting op systeemniveau, zoals de mate van beleidsbeïnvloeding door rijksinspecties. Nadeel van expertraadpleging is evenwel dat de effectmeting op zichzelf weer vrij zacht is en het regelmatig onduidelijk blijft hoe betrouwbaar en valide de resultaten zijn en of de gevonden effecten daadwerkelijk kunnen worden toegeschreven aan de activiteiten van de inspectie.

Bij experts valt te denken aan de doelgroep van de regeling, toezichthouders, uitvoerders, beleidsmakers, wetenschappers, etc.

Instrument voor monitoring/dashboard-functie

Een dashboard (het meten van een beperkt aantal (cruciale) indicatoren) wordt vaak toegepast in het kader van risicoanalyse. Parallel aan het gebruik bij risicoanalyse geeft het (periodiek) meten van die indicatoren, m.n. voorafgaand en na een inspectieonderzoek, een globaal beeld van verbeteringen/verslechtering na, dan wel naar aanleiding van het uitgevoerde inspectieonderzoek.

Gericht onderzoek naar effecten

Praktijkvoorbeeld IOOV

In 2004 heeft de Inspectie OOV een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of en in welke mate de onderzoeken die de Inspectie de afgelopen 10 jaar heeft uitgevoerd naar grote branden waarbij brandweerpersoneel is omgekomen, hebben bijgedragen aan verhoging van het veiligheidsbewustzijn onder het brandweerpersoneel.

Systematisch alle inspectieonderzoeken evalueren

Door bij een evaluatie van een onderzoek ook de vraag te betrekken hoe de rapportage bij de toezichtgenietende is “geland”, ontstaat zicht op de effectiviteit van de wijze van rapporteren.

Praktijkvoorbeeld IOOV

Uit ervaring bleek dat Inspectierapporten naar aanleiding van grote branden niet belandden bij het uitvoerend brandweerpersoneel, terwijl er vaak wel aanbevelingen werden gedaan die op de uitvoering betrekking hadden. Na de grote brand in een Haarlemse kerk heeft IOOV onderzoek gedaan en naast een rapport in boekvorm, ook een interactieve CD-ROM uitgegeven, die speciaal was bedoeld voor het uitvoerend brandweerpersoneel.

7 Kwaliteitsborging

Bij inachtneming van de vorige hoofdstukken heeft er een gedegen voorbereiding en bezinning plaatsgevonden met betrekking tot de op te zetten en uit te voeren effectmeting. Effectmeting verliest echter veel van zijn waarde als er niet een of andere vorm van kwaliteitsborging wordt ingebouwd. Dit is temeer het geval als het gaat om het zelf meten van de effecten van het eigen handelen.

Streef bij effectmeting naar zoveel mogelijk kwaliteitsborging.

Bij kwaliteitsborging van effectmeting moet niet alleen worden gedacht aan een algemene vorm van bewaken van de kwaliteit van eisen aan sociaal-wetenschappelijk onderzoek, zoals de eisen van validiteit en representativiteit.

Bij de hier bedoelde kwaliteitsborging gaat het met name om de eisen die moeten voorkomen dat de objectiviteit van het onderzoek in twijfel getrokken wordt, m.a.w.:

- Hoe wordt gewaakt voor de eigen oogkleppen?
- Hoe wordt het grijze gebied – het gebied waar wij normaal niet controleren - in kaart gebracht?
- Hoe garandeer je de objectiviteit en de onafhankelijkheid van het uitgevoerde onderzoek?

Oogkleppen

Oogkleppen kunnen worden voorkomen door bijvoorbeeld in een deelproject van de effectmeting direct de doelgroep naar verklaringen en voorbeelden van niet-normconform gedrag te vragen. Door de doelgroep direct te betrekken in het onderzoek bouw je feitelijk een vroegtijdige mogelijkheid van feedback in.

Voorts is het regelmatig uitvoeren van een aselechte controle uiteraard ook een methode om het beeld van de doorsnede te verversen.

Grijze en zwarte circuits

Grijze gebieden spelen met name bij de naleving door burgers en bedrijven. Hier komt het nogal eens voor dat niet de gehele populatie bij de inspectie bekend is, de zgn. grijze circuits. Dit kan komen doordat de inspectie geen goed beeld heeft van de populatie. Dit is nogal eens het geval bij nalevingstoezicht waarbij er geen sprake is van enige vorm van vergunningverlening. In dat geval ontstaat er pas een relatie tussen normadressaat en de overheid als er ook gecontroleerd wordt.

In het geval dat burgers of bedrijven zich doelbewust aan het toezicht van de inspectie onttrekken is er sprake van zgn. zwarte circuits. Met hun illegaal handelen bedreigen zij de effectiviteit van het beleid en beïnvloeden zij de effecten van het handelen van de inspectie.

Als er een vermoeden is dat er sprake is van een substantieel grijs of zwart circuit dan heeft het geen zin om louter van het bedrijfsprocessensysteem van de toezichthouder als bronbestand uit te gaan, omdat deze alleen de bekende burgers en bedrijven bevat.

In beide gevallen zal je naar bronbestanden moeten zoeken buiten de inspectie. In het geval van grijze circuits moet je hierbij denken aan bestanden van de Kamers van Koophandel, of bedrijvenpanels van grote marktonderzoeksbureaus.

In het geval van zgn. zwarte circuits is per definitie sprake van organisatiecriminaliteit en zal je inventiever moeten zijn om ook deze organisaties in beeld te krijgen. Hiermee begeef je je dan wel vaak op het raakvlak van opsporing en onderzoek.

Objectiviteit en onafhankelijkheid bij zelfonderzoek

Uiteraard wordt er primair uitgegaan van de integriteit van de effectonderzoeker. Deze zou echter wel eens in twijfel getrokken kunnen worden, omdat anderen bijvoorbeeld geen baat hebben bij de door de effect-onderzoeker gevonden uitkomsten. Effectmeting door inspecties bevindt zich immers in een politiek-strategische context.

Men kan zich hiertegen wapenen door bijvoorbeeld een samenwerking aan te gaan met de wetenschap of met andere inspecties. Hiermee verrijkt men zichzelf met de nodige theoretische en/of praktische kennis en is tegelijkertijd de objectiviteit gewaarborgd.

Praktijkvoorbeeld Inspectie vh Onderwijs

De IvhO werkt actief samen met wetenschappers van verschillende universiteiten. De belangrijkste redenen voor deze samenwerking is het opdoen van nieuwe inzichten in onderzoeksmethodiek en kwaliteitsborging van het onderzoek naar (neven)effecten. Daarnaast waarborgt de inspectie de kwaliteit van onderzoek op dit terrein door regelmatig over dit onderwerp te publiceren in wetenschappelijke tijdschriften.

Voor de interne kwaliteitsborging van het onderzoek naar (neven)effecten en de vertaling hiervan naar (beleids)aanbevelingen voor de eigen organisatie, is een werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep bestaat uit inspectiecollega's met een academische onderzoeksachtergrond.

Bijzonder aspect van aandacht voor de kwaliteitsborging bij stimulerend toezicht is dat de toezichtgenietende niet passief het toezicht en de eventueel daarop volgende interventies ondergaat, maar dat de toezichtgenietende een actieve rol in het proces heeft. Primair gaat het bij deze vorm van toezicht om kwaliteitsverbetering. De inspectieproducten zijn hierop gericht en hebben – meer dan bij het corrigerend toezicht, waar gebruik kan worden gemaakt van dwang – ook draagvlak bij de toezichtgenietende nodig. Hierdoor ontstaat er een bijzondere afhankelijkheid tussen toezichthouder en –genietende.

Praktijkvoorbeeld IWI

De in het kader van de effectmeting ondervraagde organisaties (uitvoering en beleid) dienen zo aangesproken te worden dat ze kwalitatief hoogstaande feedback geven. Voorkomen dient te worden dat de balans (om onjuiste redenen) doorslaat naar te positief of te negatief.

Bijlage 1 Voorbeeld gebruik Gemeenschappelijk kader

De pragmatische aanpak Voorbeeld VWA

Het hoofddoel van de Warenwet is de veiligheid van voedsel te waarborgen. De Warenwet kent ongeveer 900 tot 1100 wettelijke bepalingen. Op de naleving ervan houdt de VWA toezicht.

De VWA wil inzicht hebben in de mate waarin de regels worden nageleefd, zodat het toezicht gericht kan worden vormgegeven, dat wil zeggen daar inzetten waar toezicht het meeste zal bijdragen aan het beleidsdoel.

De redenering die gevolgd wordt, is de volgende:

Veilig voedsel is het beleidsdoel. Daartoe zijn regels opgesteld die moeten worden nageleefd. Bij onvoldoende naleving van de meest relevante regels komt het beleidsdoel in gevaar. Het naleefniveau van de meest relevante regels zal derhalve voldoende moeten zijn. Bij onvoldoende naleving zal toezicht worden ingezet om verhoging van naleving te bewerkstelligen.

De vragen:

1. Wat zijn de meest relevante wettelijke bepalingen in de Warenwet? Of anders geformuleerd: zijn de wettelijke bepalingen uit de Warenwet te filteren die bij onvoldoende naleving direct het beleidsdoel in gevaar brengen?
2. Wat zou het naleefniveau minimaal moeten zijn?
3. Wat is het huidige niveau van naleving?

De antwoorden:

Ad 1. Vraag 1 wordt door of samen met degene die de regels heeft opgesteld beantwoord. In dit geval geldt dat de voedselveiligheid is gewaarborgd indien zowel de hygiëne als de temperatuur van de producten bij de productie, opslag en verkoop is geborgd. Via dit filter worden alle hierop van toepassing zijnde wettelijke bepalingen uit de Warenwet gefilterd. Vervolgens worden deze zodanig gegroepeerd en eventueel onderling gewogen dat zowel een uitspraak over de hygiëne kan worden gedaan als over de bewerkings- en bewaartemperatuur van de producten.

Ad 2. Vraag 2 wordt eveneens door of in overleg met degene die de wettelijke regels heeft opgesteld beantwoord. In dit voorbeeld is het noodzakelijke, minimale niveau van naleving tenminste 95 %, uitgedrukt volgens de groepering en weging uit het antwoord op vraag 1. De vaststelling van dit percentage heeft plaatsgevonden via expert-judgements en is doelgroepafhankelijk (bijvoorbeeld café versus restaurant).

Ad 3. Het antwoord op vraag 3 'het huidige niveau van naleving' kan op diverse wijzen verkregen worden. De methodologische aspecten van monitoring en veldstudies zijn reeds eerder in dit rapport aan de orde geweest. Vanuit de wens 'keep it smart and simple' zijn de volgende opties mogelijk:
Optie a). Bij een doelgroep met een hoge toezichtfrequentie kan gebruik worden gemaakt van via handhaving en toezicht verkregen gegevens. Immers, de steekproef bedraagt vrijwel 100 % van het aantal bedrijven. Door het aantal locaties dat het afgelopen jaar een of meer van de geselecteerde wettelijke bepalingen niet naleefde te relateren aan het totaal aantal geïnspecteerde bedrijven wordt het percentage overtredende bedrijven verkregen (overtredingspercentage). Omgekeerd kan het aantal bedrijven waarbij

geen overtreding werd geconstateerd als fractie van het totaal worden uitgedrukt (nalevingspercentage). Optie b). Indien het een doelgroep betreft waarop toezicht wordt gehouden met een controlefrequentie van bijvoorbeeld 0,2 (1 * per 5 jaar), kunnen de inspectiebezoeken ad-random plaatsvinden. Tijdens de controles vindt regulier toezicht plaats waarbinnen in geval van geconstateerde niet-naleving corrigerend kan worden opgetreden. Volgens de methode zoals onder optie 1 beschreven wordt aldus inzicht verkregen in het naleefpercentage van de geïnspecteerde bedrijven. Doordat echter 'slechts' 20% van het aantal locaties waaruit de doelgroep bestaat is geïnspecteerd, zal de uitkomst van deze berekening mogelijk enige statistische correctie behoeven, danwel dient te worden aangegeven wat de betrouwbaarheid van de meting is.

Zowel optie a als optie b vergen geen of nauwelijks extra kosten voor de handhaver. Mogelijk dat met de data-analyse kosten zijn gemoeid.

Het Gemeenschappelijk Kader als checklist Voorbeeld Inspectie VenW

BASISMETING GEVAARLIJKE STOFFEN, INSPECTIE VENW

Plaats nalevingsmeting

Het doel van de Basismeting is op een objectieve en betrouwbare wijze de huidige mate van naleving van de wetgeving betreffende het goederenvervoer van gevaarlijke stoffen over de weg in beeld te brengen.

Scope nalevingsmeting

De Basismeting richt zich op de Wet Vervoer Gevaarlijke stoffen (WVGS).

Bepaling hoogte nalevingsniveau

Vanaf 1997 past de Divisie Vervoer de Basismeting vervoer gevaarlijke stoffen toe om het nalevingsniveau van de WVGS te bepalen. De verkregen gegevens worden door de inspecteurs ingevoerd in een database. Daarna kunnen ze bewerkt en statistisch geanalyseerd worden.

Tijd/kosten

Bij de Basismeting worden jaarlijks minimaal 7500 voertuigen met gevaarlijke stoffen staande gehouden. Hiervoor moet handhavingscapaciteit worden gereserveerd. Dit vraagt een behoorlijke inzet. Doordat het geheel intern wordt uitgevoerd, zijn de verdere kosten beperkt.

De Basismeting wordt binnen het goederenvervoer over de weg op de gehele wet toegepast, op alle gevaarlijke stoffen met een zeer groot aantal variabelen. De inspecties worden verricht door reguliere inspecteurs, die ook de verwerking van de gegevens voor hun rekening nemen.

Gemeenschappelijk kader voor effectmeting

Tabel 1 toetst of de basismeting gevaarlijke stoffen 'voldoet' aan het gemeenschappelijk kader.

Tabel 1. Scoringstabel voor basismetingsysteem vervoer gevaarlijke stoffen

Criterion	Omschrijving	Score	Toelichting
3	Doel benoemen Type effect duidelijk? neveneffecten		Bepalen naleving WVGS, Jaarlijks 7500 voertuigen Naleving
4	Doelen SMART	+	
5	Positie in de reeks expliciet Keuze type indicator	? + +	De positie is niet expliciet, slechts output meting. Als je iets wilt weten over de naleving, meet je de naleving
6	Welk niveau Sturingscycli	- +	Alleen impliciet door aan te geven dat er op gepland wordt
7	Beleidseval. Ministerie		
8	Visie in beleidsplan Standaardparagraaf effect	0 0	
9	Afbakening binnen domein en doelgroep	- ? +/-	Het domein betreft de vervoerders van gevaarlijke stoffen over de weg, waarbij ten behoeve van de a-selectiviteit de meting wordt uitgevoerd onder het gehele domein van goederenvervoer over de weg.
10	Aselect		De instructie die wordt gebruikt ja, de inspecteurs houden zich hier echter niet aan
11	Inrichting (quasi experimentele design)	+/-	
12	Aansluiten bij bestaande normen/bestaande dataverzamelingen	?	Informatie wordt verzameld tijdens a-selecte inspecties die regulier worden uitgevoerd
13	Keuze termijn en frequentie	+	Lopende het jaar wordt de informatie verzameld d.m.v. controles binnen het vervoer.
14	Omgevingsvariabelen controleren		
		+	
Overige Aanbeveling Leidraad			
	Volg beleidsprioriteiten	-	Gevaarlijke stoffen is al enige jaren beleidsprioriteit
	Mix hoofdstroom en aanvullende projecten	+ +	Informatie wordt verzameld tijdens a-selecte inspecties die regulier worden uitgevoerd, zodoende wordt t.a.v. andere beleidsprioriteiten ook een substantiële hoeveelheid toezicht uitgeoefend.

Toekomst

Uit een uitgevoerde evaluatie blijkt, dat de methodiek achter de Basismeting in theorie een goede basis legt voor het schetsen van een representatief en betrouwbaar beeld van de naleving. De huidige uitvoering geeft echter geen objectieve en betrouwbare weergave van de werkelijkheid. Dit komt onder andere door de periode waarin metingen worden gehouden en een afname van het aantal staandhoudingen. Daarnaast is vastgesteld dat de steekproef niet aselekt maar select is. Een ander nadeel is dat overtredingpercentages niet worden afgeleid uit de database. Doordat de methodiek een goede basis biedt voor het schetsen van een representatief beeld van de naleving, zal de uitvoering worden aangepast. Dit zal meer gericht worden op de realisatie van de ambitie en het doel van nalevingsmetingen.

Methodiek Quick Scan Naleving Inspectie VenW

Een voorbeeld van een methode om een nulmeting uit te voeren

De methodiek voor het uitvoeren van een Quick Scan Naleving bestaat uit 6 stappen:

1. Duidelijke afbakening van de vraagstelling

- Wat is het doel van de Quick Scan?
- Waar moet de Quick Scan precies betrekking op hebben, wat is het domein, m.a.w. systeemaafbakening (kernbepalingen, doelgroep, inschakelen experts of baseren op gevestigde kernbepalingen van bijv. OM)?
- Wanneer is de Quick Scan naar tevredenheid uitgevoerd (criteria, referentie)?
- Wat moet ik weten om de vraag te kunnen beantwoorden?

Aandachtspunt

Bij de Quick Scan Naleving Wet bodembescherming (Wbb) is gekeken naar een klein onderdeel van de Wbb. Die afbakening is op zich heel goed, maar gaandeweg het onderzoek bleek deze afbakening wel tot een erg nauw onderzoeksgebied te leiden. Ook de kernbepalingen, zoals door de experts gekozen, bleken niet altijd relevant. Het is daarom belangrijk om in het begin van de Quick Scan, en vooral na stap 2, de gekozen afbakening nog eens tegen het licht te houden.

Resultaat

- Duidelijk afgebakend onderwerp van QSN waar een nalevingsbeeld voor moet worden opgesteld.
- Duidelijke onderzoeksvraag

2. Oriëntatie bronnenonderzoek

- Is er iets bekend over de populatie?
- Welke bronnen zijn er allemaal?
- Bevatten de mogelijke bronnen de juiste informatie of moet er een combinatie gemaakt worden?
- Is de informatie die gezocht wordt reeds beschikbaar bij de bronhouder?
- Zijn die bronnen ook makkelijk te ontsluiten?
- Is er een database met de informatie voorhanden?
- Is die database ook gevuld?

- Hoe is de kwaliteit van de informatie (elementen: objectief, subjectief, up-to-date, valide)?
- Zijn er kengetallen uit andere bronnen voor verificatie van de gevonden cijfers?

Resultaat

- Kennis over beschikbaarheid van de informatie over het onderwerp van QSN.
- Beeld van de mate waarin de onderzoeksvraag kan worden beantwoord

Terugkoppelmoment

Naar aanleiding van het resultaat eventueel een bijstelling van de afbakening

3. Bronnenonderzoek

Verzamelen van informatie (waaronder kengetallen) op verschillende niveau's

- Verzamelen kengetallen uit databases, vergunningen- en handhavingsbestanden, openbare bestanden.
- Bevragen (van een steekproef) van de bevoegde gezagen.

Resultaat

- Informatie die uiteindelijk moet leiden tot een antwoord op de onderzoeksvraag.

4. Analyse informatie

Zowel de informatie uit de verschillende bestanden als de informatie die via de interviews verkregen is, zal moeten worden gecombineerd en geanalyseerd.

Hieruit zal een beeld van de mate van naleving moeten worden gedestilleerd. Daarbij komen eventuele tekortkomingen ook aan het licht. Afhankelijk van de gevolgen voor (de voortgang van) het project en de uiteindelijke kwaliteit kan ervoor gekozen worden om de onderzoeksvraag bij te stellen. Nadeel is dan weer wel dat er uiteindelijk een mooi resultaat gaat komen dat prima is afgestemd op de onderzoeksvraag, terwijl het misschien beter is om de tekortkomingen door kanttekeningen te tonen. Vooralsnog wordt daarom uitgegaan van rapportage van tekortkomingen in de vorm van kanttekeningen.

Ook kan uit de interviews en een analyse van de informatie een eerste beeld worden verkregen van indicatoren en motieven voor (niet-)-naleving.

Resultaat

- Een beeld van de mate van naleving.
- Een globaal beeld van de indicatoren en motieven voor (niet-)naleving.
- Eventueel kanttekeningen ten aanzien van dit beeld, ingegeven door geconstateerde tekortkomingen.

5. Verder onderzoek

Om wellicht de tekortkomingen te kunnen wegnemen is het mogelijk om gericht verder onderzoek uit te voeren naar de bronnen.

Resultaat

- Een scherper beeld van de mate van naleving.
- Aanvullingen op de indicatoren en motieven voor (niet-)naleving

6. Onderzoek doelgroep

Door interviews met een selectie van de doelgroep kunnen de resultaten van onderdeel 5 gecheckt worden. Ook kan verder aanvulling op de motieven en wellicht ook de indicatoren worden verkregen. Handige hulpmiddelen bij de interviews zijn de Werkbaarheidsanalyse en de Tafel van Elf van het ministerie van Justitie.

Resultaat

- Een nog scherper beeld van de mate van naleving.
- Verdere aanvullingen op de indicatoren en motieven voor (niet-)-naleving

Eindresultaat van de Quick Scan

- een beeld van de mate van naleving
- indicatoren voor (niet-)naleving
- motieven voor (niet-)naleving

Het eindresultaat vormt input voor:

- keuze aan welke doelgroepen en/of wetten meer/minder aandacht te besteden
- de wijze van aandacht

Effectmeting bij de Inspectie van het Onderwijs

Beoogde effecten

De belangrijkste taak van de Inspectie van het Onderwijs is het beoordelen én bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs (zie Wet op het Onderwijstoezicht, 2002). Om deze wettelijke taak vorm te geven heeft de inspectie een werkwijze ontwikkeld die bestaat uit het inspectie- of schoolbezoek, het publiceren van publieksinformatie (de kwaliteitskaart en schoolrapporten) en de publicatie van thematische rapporten (onder andere het onderwijsverslag). Al deze taken hebben tot doel de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, soms direct (via de schoolbezoeken) en soms meer indirect (via versterking van de positie van ouders/leerlingen of het onderwijsbeleid).

Waarom effectmeting?

De Inspectie van het Onderwijs is gestart met effectmeting vanuit het streven de kwaliteit van haar instrumentarium te verbeteren. Inzicht in tevredenheid, effecten en ongewenste neveneffecten van het toezicht leveren hiervoor concrete handreikingen op, zo is de verwachting (en ervaring!). De toenemende roep om transparantie en het leveren van inzicht in effectiviteit van de werkwijze, recentelijk nogmaals benadrukt door de Algemene Rekenkamer in hun rapport 'Handhaven en Gedogen', heeft bij de Inspectie van het Onderwijs een extra impuls voor het effectonderzoek betekend. Wat betreft het onderwijstoezicht is dit in het bijzonder relevant omdat in 2007 de Wet op het Onderwijstoezicht wordt geëvalueerd. We verwachten dat een groot deel van deze evaluatie zal draaien om effecten en neveneffecten van toezicht.

Activiteiten effectmeting

Sinds 1999 bevraagt de Inspectie van het Onderwijs na ieder inspectieonderzoek (lees: schoolbezoek) de directie van een school over de ervaringen en tevredenheid met het onderzoek. Deze bevraging gebeurt door middel van een schriftelijke vragenlijst. In de vragenlijst zijn ook enkele vragen opgenomen over

verwachte effecten van schoolbezoeken. Een overgrote meerderheid van de scholen (80 tot 90%) geeft hierbij aan dat schoolbezoek effect sorteert.

Vanaf 2002 heeft de onderwijsinspectie het effectenonderzoek uitgebreid en is zij rond dit onderwerp gaan samenwerken met wetenschappelijke onderzoekers. Zo loopt sinds dit jaar een promotieonderzoek aan de Universiteit Twente, mede geïnitieerd en grotendeels begeleid vanuit de inspectie (promovendus: M.C.M. Ehren). Doel van dit onderzoek is, middels casestudies, in kaart te brengen wat effecten en neveneffecten van toezicht zijn en in welke mate deze afhankelijk zijn van specifieke combinaties tussen type inspecteur (sturend/terughoudend) en type school (veel/weinig verandercapaciteit). Belangrijke onderdelen van het promotieonderzoek zijn de reconstructie van de programmatheorie achter de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT), het in kaart brengen van inspecteursaanpakken en de casestudies. Naast dit promotieonderzoek, heeft de inspectie sinds 2003 bijgedragen aan een bijzondere leerstoel 'Onderwijstoezicht' aan de Universiteit Twente (vervuld door prof. Dr. F.J.G. Janssens). Een van de specifieke opdrachten bij deze leerstoel is onderzoek naar (neven)effecten van onderwijstoezicht. Daarnaast zijn we gaan samenwerken met Scholar, een onderzoeksinstituut aan de Universiteit van Amsterdam, een samenwerking waaraan invulling is gegeven middels een gastonderzoekerschap (dr. I.F. de Wolf). Ook hier bepalen effecten en neveneffecten van toezicht de onderzoeksagenda.

Naast de samenwerking met de wetenschap, bestaat er sinds 2004 een interne inspectiewerkgroep over (neven)effecten van toezicht (de 'effectenclub'). Doel van deze werkgroep is het initiëren, faciliteren en deels uitvoeren van onderzoek naar effecten en neveneffecten van toezicht. Eind 2005 organiseert deze werkgroep een werkconferentie rond effecten en neveneffecten van onderwijstoezicht waarin de verschillende (in- en externe) onderzoeken worden gepresenteerd.

Het bovenstaande overzicht geeft globaal aan op welke wijze de Inspectie van het Onderwijs effectmeting vormgeeft. Tot op heden hebben de genoemde activiteiten geresulteerd in een aantal eerste (concept)publicaties over effecten en neveneffecten van onderwijstoezicht, namelijk:

- Janssens, F.J.G., & Visscher, A.J. (2004) Naar een kwaliteitskaart voor het primair onderwijs. In: *Pedagogische Studiën*. (81)371-383.
- Ehren, M., Leeuw, F.L., & Scheerens, J. (2005) On the impact of the Dutch Educational Supervision Act. Analyzing assumptions concerning the inspection of primary education. In: *American Journal of Evaluation*, 26(1), pp. 60-76.
- Wolf, I.F. de en Janssens, F.J.G. (2005) Effects and side effects of school inspections. An overview of empirical studies. Universiteit van Amsterdam: Scholar Working Paper / Werkdocument Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. (2005) Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. In: Creemers, H.P.M, et al. *Handboek Schoolorganisatie*. Alphen a/d Rijn. Kluwer.
- Lubinguhl, R., Webbink, H.D. & Wolf, I.F. de (2005) Measuring the impact of school inspections on elementary school performance; a study based on cito test scores. CPB discussion paper No. 11, Den Haag.
- Ehren, M.C.M., Wolf, I.F. de & Janssens, F.J.G. (2005) Attitudes and behaviour of school inspectors; are there any systematic differences between types of inspectors? Paper gepresenteerd op de Onderwijs Research Dagen, mei 2005.

Op dit moment lopen er, naast het promotieonderzoek van Ehren, nog twee aanvullende studies naar effecten en neveneffecten van onderwijstoezicht. Dit betreft (a) een studie naar de mate waarin er in het basisonderwijs sprake is van een mogelijk neveneffect van toezicht en verantwoording, namelijk het uitsluiten van leerlingen van de Cito-eindtoets ('reshaping the testpool') en mogelijke oorzaken hiervan

en (b) een onderzoek de mate waarin schoolkeuzegedrag beïnvloed wordt door scores op de kwaliteitskaart van de inspectie (in samenwerking met de Universiteit Maastricht).

Effectindicatoren

De Inspectie van het Onderwijs heeft bewust nog geen keuze gemaakt voor specifieke effectindicatoren omdat (a) kwaliteit van het onderwijs een breed begrip is en (b) ons nog niet geheel duidelijk is op welke terreinen we allemaal effecten mogen en kunnen verwachten. We kiezen er daarom bewust voor meerdere studies rond meerdere effectindicatoren op te nemen. Belangrijk is daarnaast dat hierbij ook expliciet aandacht wordt besteed aan ongewenste neveneffecten, zoals het uitsluiten van leerlingen van toetsdeelname en andere vormen van strategisch gedrag van scholen.

Dataverzameling

De Inspectie van het Onderwijs is nog volop bezig met de ontwikkeling van instrumenten om effecten en neveneffecten van toezicht in kaart te brengen. Zij heeft in ieder geval geconcludeerd dat alleen tevredenheidsmeting onder scholen en andere stakeholders een te beperkte maat is voor effecten. Bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten legt ze daarom de nadruk op kwantificeerbare maten voor effecten en methoden die met name geschikt zijn voor het blootleggen van causale relaties met toezicht. Deze laatste variëren op dit moment van casestudies tot quasi-experimenteel onderzoek.

Een reeks recente veranderingen in de werkwijze van de inspectie blijken zeer bruikbaar bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor het meten van effecten. Het feit dat er deze jaren veel variatie in werkwijze bestaat, maakt het veel eenvoudiger onderzoek te doen naar effecten van de verschillende werkwijzen. Daarnaast biedt de overgang naar risicogestuurd toezicht de unieke mogelijkheid enige random variatie in toezichtarrangement aan te bieden, waarmee ook daadwerkelijk causale relaties in effecten in kaart gebracht kunnen worden.

De onderwijsinspectie is verder van mening dat effectmeting zich ook expliciet op neveneffecten dient te richten. Deze neveneffecten kunnen namelijk, met name als ze ongewenst zijn, contraproductief werken. Daar komt bij dat met name inzicht in de omvang van neveneffecten waardevolle beleidsaanbevelingen voor een toezichthouder oplevert. Dit laatste is natuurlijk met name het geval wanneer deze neveneffecten door een aanpassing in de inspectiewerkwijze ondervangen kunnen worden.

Waar de inspectie nog mee worstelt, is de manier waarop de effecten kunnen worden afgelezen. Wanneer is er daadwerkelijk sprake van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs? Is dit het geval als de inspectie beter oordeelt, als het beleid op scholen verandert, als de leerprestaties op scholen verbeteren of als de leerlingen meer tevreden zijn? Tot op heden heeft de inspectie hierin geen keuze gemaakt en richten de verschillende studies zich op verschillende kwaliteitsmaten. Mogelijk is dit ook de beste optie, omdat blijkt dat een effect op een van deze kenmerken niet automatisch een effect op een ander kenmerk betekent.

Wat levert het op?

Voor de inspectie levert effectmeting, tot op heden voornamelijk beperkt tot informatie over tevredenheid en verwachte effecten, belangrijke managementinformatie op. Inspecteurs worden door hun direct leidinggevenden direct aangesproken wanneer blijkt dat scholen ontevreden zijn over een uitgevoerd onderzoek en de inspectieleiding gebruikt de overall-informatie uit deze onderzoeken als graadmeter voor de kwaliteit van de werkwijze van de inspectie (en stuurt bij indien hier ongewenste ontwikkelingen zichtbaar zijn).

De verwachting is dat de bruikbaarheid van effectmeting en het belang hiervan voor het management in

de toekomst sterk zal toenemen door de ontwikkeling van nieuwe instrumenten om effecten te meten en de ontwikkeling van nieuwe managementrapportages over (neven)effecten van toezicht. Deze nieuwe instrumenten en rapporten hebben vanzelfsprekend primair tot doel de kwaliteit van de eigen werkwijze te bewaken en verbeteren. Daarnaast zullen zij in de toekomst ook gebruikt gaan worden voor twee aanvullende zaken, namelijk (a) de onderbouwing van strategische keuzes door het management en (b) externe verantwoording door de toezichthouder. Bij deze laatste twee zaken speelt, naast effectmeting, risicoanalyse en risicomanagement een belangrijke rol.

Kwaliteitsborging

Onderzoek naar de kwaliteit van de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs bestond tot voor kort uit systematisch onderzoek naar de psychometrische kwaliteit van haar instrumenten, de interbeoordeelaarsovereenstemming tussen inspecteurs en naar de tevredenheid van de scholen met het toezicht. Hierbij wordt regelmatig samengewerkt met wetenschappers en hierover wordt gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften. Sinds kort is dit type onderzoek uitgebreid met systematisch onderzoek naar de effecten en neveneffecten van toezicht. Meer dan voorheen wordt bij dit laatste actief samengewerkt met wetenschappers van verschillende universiteiten. De belangrijkste redenen voor deze samenwerking is het opdoen van nieuwe inzichten in onderzoeksmethodiek en kwaliteitsborging van het onderzoek naar (neven)effecten. Daarnaast waarborgen we de kwaliteit van onderzoek op dit terrein door regelmatig over dit onderwerp te publiceren in wetenschappelijke tijdschriften.

Voor de interne kwaliteitsborging van het onderzoek naar (neven)effecten en de vertaling hiervan naar (beleids)aanbevelingen voor de eigen organisatie, is een werkgroep in het leven geroepen. Deze werkgroep bestaat uit inspectiecollega's met een academische onderzoeksachtergrond. Tijdens een werkconferentie (gepland in december 2005) worden de resultaten hiervan ook voorgelegd aan een breder (en deels extern) publiek.

Bijlage 2 Voorbeelden indicatoren voor effectmeting

Inputindicatoren:

- Aantal mensdagen handhavers
- Investering in opleiding, IT (€)
- Investering in monsternamen (€)

Outputindicatoren

- Aantal voorlichtingscampagnes
- Aantal inspecties
- Aantal behandelde klachten
- Aantal waarschuwingsbrieven
- Aantal processen verbaal
- Aantal rapporten van bevindingen
- Hoeveelheid (geld) boetes

Outcome (immediate)

- Mate van naleving
- Kwaliteit van (maatschappelijk product)

Outcome (intermediate)

- Toe- of afname mate van naleving
- Toe- of afname bij Tafel van elf'-indicatoren
- Toe- of afname in tijd om tot naleving te komen
- Toe- of afname in benodigd aantal inspecties en/of interventies om tot gewenst naleefniveau te komen
- Toe- of afname kritiek nalevingsplichtigen
- Toe- of afname externe klachten

De te meten waarden van deze indicatoren kunnen worden gerelateerd aan hetzij gegevens uit eerdere metingen, hetzij aan normeringen die onafhankelijk van het verleden zijn opgesteld. Hierbij valt te denken aan beoogde naleefniveaus per regelgeving.

Voor beide manieren van normering geldt echter dat er een referentiekader moet zijn in termen van final outcome. Je zult je immers een beeld moeten kunnen vormen over de betekenis van een bepaalde outcome-norm voor de mate van beleidsrealisatie.

Final outcome

- Hoeveelheid vervuiling in bodem/water/lucht
- Gezondheidstoestand van de bevolking
- Verminderd aantal doden door ongelukken
- Verhoogde (gevoelens van) veiligheid
- Verhoging in IQ van de Nederlandse bevolking
- Politieke tevredenheid

Bijlage 3 Deelnemers werkgroep Effectmeting

Expertisecentrum Rechtshandhaving	Ralph Vossen (Vz.)
	Ron Visser (Vz.)
Algemene Inspectiedienst	Trix Rietveld
	Marcel Zandvliet
Algemene Rekenkamer	Jan Wieles
Arbeidsinspectie	Bob van Santen
	Marlies Struyvé
Inspectie Gezondheidszorg	Lia Trentelman
Inspectie Jeugdzorg	Margreet Hordijk
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	Leo Koolen
Inspectie van het Onderwijs	Inge de Wolf
Inspectie Verkeer en Waterstaat	Tineke Cnossen
	Koen de Groot
	Joke Huisman
	Else Sneller
Inspectie Werk en Inkomen	Jon Nool
Staatstoezicht op de Mijnen	Rob van Elsen
	Jur Heeres
Voedsel en Waren Autoriteit	Marijn Colijn
VROM Inspectie	Esther de Konink
	Ida Scheijgrond
	Angelique van der Schraaf

Bijlage 4 Websites met interessante literatuur

EXPERTISECENTRUM RECHTSHANDHAVING, MvJ

Voor een overzicht van relevante ‘Tafel van elf’ literatuur en de nalevingsmonitor:

http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving/evaluatie/producten_instrumenten_en_methodes

Voor het uitvoeren van een ex-ante T11-analyse:

<http://www.it11.nl>

UNIVERSITEIT UTRECHT / FSS

Voor dataverzameling en data-analyse met behulp van Randomized Response techniek

<http://www.randomizedresponse.nl/Analyse>

EPA / INECE

Vergelijk ook de ervaring van de Environmental Protection Agency: Michael M. Stahl,

Voor INECE Indicators Forum:

<http://www.inece.org/forumsindicators.html>

Voor jaarlijkse Performance Reports van de EPA:

<http://www.epa.gov/ocfo>

Voor EPA's National Performance Measure Strategy:

<http://www.epa.gov/compliance/results/npms/>

OECD

Zie ook definiëring OECD in Workshop Measuring what matters, november 2003:

<http://www.oecd.org/dataoecd/12/33/34564043.pdf>

