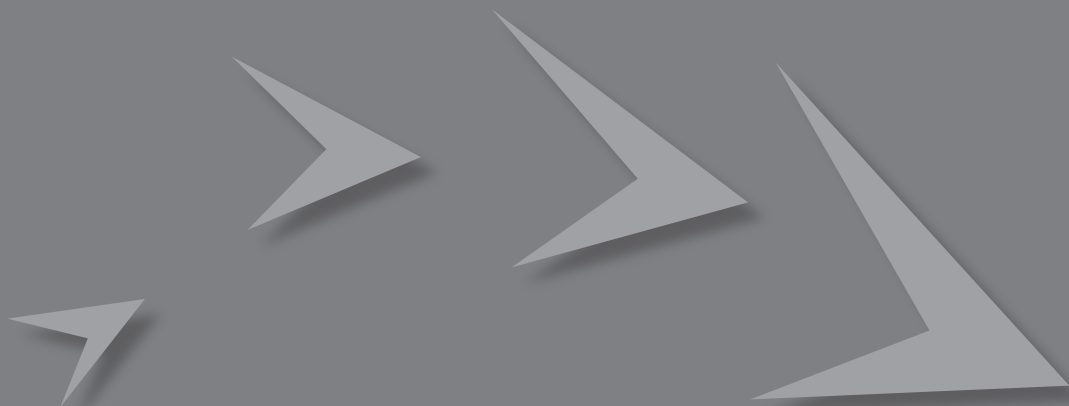


Nadere uitwerking van de Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders



Beraad van Inspecteurs-Generaal

Werkgroep Risicoanalyse

Nadere uitwerking van de Leidraad objectgericht risicomanagement door rijkstoezichthouders



Beraad van Inspecteurs-Generaal

Werkgroep Risicoanalyse

Inhoud

Woord vooraf	3
1. Nadere uitwerking van de hoofdelementen	4
1.1 Hoofdelement Context vaststellen	4
1.2 Hoofdelement Gevaren identificeren	5
1.3 Hoofdelement Risico's bepalen en analyseren	8
1.4 Hoofdelement Toezichtstrategieën	13
1.5 Hoofdelement Intervenieren	14
1.6 Hoofdelement Communicatie en overleg	16
1.7 Hoofdelement Monitoring en evaluatie	19
2. Rijkstoezicht in de praktijk	30
2.1 Algemene Inspectiedienst	30
2.2 Arbeidsinspectie	35
2.3 Inspectie voor de Gezondheidszorg	43
2.4 Inspectie jeugdzorg	46
2.5 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	49
2.6 Inspectie van het Onderwijs	50
2.7 Inspectie Verkeer en Waterstaat	56
2.8 Staatstoezicht op de Mijnen	64
2.9 Voedsel en Waren Autoriteit	71
2.10 VROM-Inspectie	80
3. Technieken en methoden	90
3.1 Toepassing Expert Choice	90
3.2 Toepassing data-analyse	91
3.3 De group decision room	94
3.4 Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens	96
3.5 De nalevingsmonitor	98

Woord vooraf

Voor u ligt de *Nadere uitwerking van de Leidraad objectgericht risicomanagement*. Deze Leidraad is ontwikkeld onder auspiciën van het Beraad van Inspecteurs-Generaal (IG-beraad). De leidraad beschrijft de algemene principes van objectgericht risicomanagement. Het doel ervan is planmatig selectief toezicht te kunnen toepassen met behulp van risicomanagement.

De *Nadere uitwerking* is bedoeld voor de toezichtmanagers en de vormgevers van het toezichtbeleid bij de toezichthouders. De *Nadere uitwerking* gaat op een aantal algemene aspecten iets dieper in en bevat vervolgens een aantal cases van de diverse rijkstoezichthouders. Deze toezichtcases maken duidelijk op welke wijze en tegen welke achtergronden rijkstoezichthouders omgaan met selectief toezicht op basis van risicomanagement. Het beschrijven van deze ervaringen stelt ons in staat maximaal van elkaar te leren en daardoor het risicogericht toezicht verder te professionaliseren.

Tot slot worden enkele technieken en methoden beschreven die het werken volgens de leidraad kunnen ondersteunen.

Wij verwachten dat de *Nadere uitwerking* u zal helpen bij de implementatie van de leidraad. Wij hopen dat het gezamenlijk werken aan selectief toezicht op basis van risicomanagement u, net als ons, zal inspireren het maximale rendement uit het toezicht te halen. Rendement voor burger en bedrijfsleven in het belang van een veilige en gezonde maatschappij.

13 april 2006,
namens de werkgroep IG-beraad 'Risicoanalyse', Marijn Colijn (voorzitter)

1. Nadere uitwerking van de hoofdelementen

In dit hoofdstuk komen de zeven hoofdelementen van het risicomanagementmodel uitgebreid aan de orde. In hoofdstuk 3 zijn technieken en methoden toegevoegd die toegepast kunnen worden om een of meer hoofdelementen van de risicomanagementcyclus uit te werken.

1.1 Hoofdelement Context vaststellen

De context voor de toezichthouder, waarop het risicomanagement betrekking heeft, moet worden vastgelegd. Indien dit de eerste keer gebeurt, is sprake van een project (het op de kaart zetten van een systeem van risicomanagement). Daarna is sprake van het regulier/cyclisch onderhoud van het systeem. Dit kan onder andere het volgende inhouden.

- Het project risicomanagement en de scope daarvan definiëren en de missie vastleggen.
- De omvang van het project definiëren qua tijd; verantwoordelijkheden voor het project duidelijk toewijzen.
- Vaststellen welke studies noodzakelijk zijn alsmede de doelstellingen daarvan en de benodigde middelen. Algemene risicobronnen en invloedssferen kunnen hierbij als leidraad dienen.
- Definiëren van de omvang en de reikwijdte van de activiteiten die uitgevoerd worden in het kader van risicomanagement. Hierbij kunnen specifieke kwesties aan de orde komen, zoals:
 - de rol van beleidsdirecties bij het maken van omgevingsanalyse, studies en verzamelen van gegevens;
 - een omgevingsanalyse, waarbij nagegaan wordt met welke andere toezichthouders samenwerking mogelijk is;
 - bepalen wat de omvang van het toezichtveld is (domeinbeschrijving: welke personen, objecten, organisaties, bedrijven, branches);
 - een analyse van het gehele domein (klachten, incidenten, meldpuntgegevens, panels, enquêtes);
 - nagaan welke (supra)nationale wetgeving van toepassing is;
 - te verwachten gedragingen van de ondertoezichtgestelden/objecten van toezicht;
 - van bestaande toezichtarrangementen wordt kritisch bezien of de houdbaarheidsdatum niet is verstreken;
 - de rol en verantwoordelijkheden van de diverse organisatieonderdelen van de toezichthouder, die betrokken zijn bij het risicomanagement;
 - de relatie tussen het project en andere projecten of organisatieonderdelen van de toezichthouder.

- Vaststellen van de criteria voor het evalueren van de risico's (dus: wanneer levert een gevaar een risico op?). Hoe is de wijze van prioriteren en de wijze van omgaan met incidenten? Beslissingen betreffende aanvaardbaarheid en aanpak van risico's kunnen gebaseerd worden op operationele, technische, financiële, juridische, maatschappelijke, humanitaire of andere criteria. Deze hangen vaak af van het interne beleid, de doelen en de doelstellingen van de toezichthouder, alsmede de opvattingen van het beleid en belanghebbenden. Interne en externe percepties en juridische eisen kunnen van invloed zijn op de criteria. Het is belangrijk om meteen vanaf het begin relevante criteria vast te leggen en af te stemmen met alle partijen. Hoewel risicocriteria aanvankelijk ontwikkeld worden ten behoeve van het vaststellen van de context voor risicomangement, kunnen ze verder uitgewerkt en verfijnd worden naarmate bepaalde risico's geïdentificeerd en technieken voor risicoanalyse geselecteerd worden. Met andere woorden: de risicocriteria dienen overeen te komen met het soort risico's en de wijze waarop risiconiveaus worden uitgedrukt.

1.2 Hoofdelement Gevaren identificeren

1.2.1 Algemene werkwijze

Dit hoofdelement is gericht op het identificeren van risico's aan de hand van gevaren. Deze gevaren zijn een bron van mogelijke schade of van een situatie die schade kan veroorzaken. De kans bestaat dat ze voorkomen en ze kunnen leiden tot gebeurtenissen met ongewenste gevolgen voor de samenleving. De risico's die leiden tot deze gebeurtenissen, moeten beheerst worden. Een uitgebreide gevaaridentificatie door een gestructureerd proces is noodzakelijk. Immers, indien een potentieel risico in dit stadium niet wordt geïdentificeerd, blijft het buiten beschouwing in de verdere analyse. Identificatie dient zich uit te strekken tot alle gevaren die in het domein van de toezichthouder bestaan.

1.2.2 De vraag: wat kan er gebeuren?

Het streven is een uitgebreide lijst op te stellen van de gevaren, mogelijke gebeurtenissen, oorzaken en de kans dat deze gebeurtenissen plaatsvinden. Deze worden vervolgens uitvoeriger bestudeerd om te kijken wat er kan gebeuren. Als het domein moeilijk toegankelijk is en de gegevens schaars zijn, moet de expertkennis gebruikt worden; na verloop van tijd kan de kwaliteit van de lijst verbeterd worden.

1.2.3 De vraag: hoe en waarom kan het gebeuren?

Na het opstellen van een lijst met gebeurtenissen moet aandacht worden besteed aan mogelijke oorzaken van het optreden én aan de scenario's van vervolgebeurtenissen als het eenmaal misgaat. Er zijn vele manieren waarop een gebeurtenis kan ontstaan. Het is zaak

om geen belangrijke oorzaken over het hoofd te zien. Bedacht moet worden hoe alle delen van het domein gevolgd kunnen worden om verrassingen door nieuwe vormen van risico's te voorkomen. Hier is dan sprake van 'vinger aan de pols houden'. Gebruik van externe kennisinstituten ligt hierbij voor de hand (CBS, RIVM, TNO, etc.)

1.2.4 Instrumenten en technieken

Voor het identificeren van gevaren kan onder andere gebruik worden gemaakt van controlelijsten, oordelen gebaseerd op ervaring en verslagen (historisch cijfermateriaal), stroomschema's, brainstormsessies, systeemanalyse, scenarioanalyse en methoden uit de systeemtechniek. Welke benaderingswijze men hanteert, hangt af van de aard van de activiteiten in kwestie en het soort risico's van het desbetreffende domein. De aard van historisch cijfermateriaal kan per toezichthouder verschillen. Een nalevingstoezichthouder beschikt veelal over meer gedetailleerde object-, persoons- of bedrijfsgegevens met de bijbehorende handhavingresultaten en heeft een helderder stelsel van wet- en regelgeving, beleidsregels en normen. Als gegevens over gevaren ontbreken, kunnen technieken met expertpanels hulp bieden. Voor gegevens die nooit eerder geregistreerd zijn en waarvoor nu wel belangstelling ontstaan is, kunnen ervaringdeskundigen schattingen doen. Belangrijk is in elk geval transparant vast te leggen welke methode is gevolgd en welke aannames zijn gedaan om data te verzamelen.

1.2.5 Verschillende toezichthouders en het risicobegrip

De verscheidenheid aan toezichthouders noopt ons in deze leidraad één kernelement van het risicomangement te preciseren. Het gaat erom de begrippen 'gevaar' en 'risico' zodanig af te bakenen dat een toezichthouder ze kan hanteren. Dit voorkomt dat de gebruiker van de leidraad een te specifieke en detaillistische contextgebonden invulling kiest van het begrip en er te veel of misschien wel de verkeerde risico's op het bord van de toezichthouders belanden. Dat zou jammer zijn omdat het risicomangement dan niet tot de voordelen van een gevarieerd en selectief toezicht leidt. Aan de andere kant zouden grote verschillen in het door toezichthouders gehanteerde risicobegrip ertoe leiden dat het maatschappelijke vertrouwen in (de risicogerichte benadering van) het toezicht wordt ondergraven. Vandaar dat we in dit hoofdelement een toelichting geven van de begrippen gevaar en risico, die specifiek en relevant zijn voor de toezichthouders maar nog voldoende ruimte bieden voor de specifieke context van de inspectie.

1.2.6 Het risicobegrip

Risico wordt bepaald door de kans op het mogelijk voorkomen van een ongewenste gebeurtenis en het effect ervan. De bepaling van risico wordt meestal voorgesteld als een (wiskundig) kwantitatief getal (*risico = kans x effect*). In de praktijk spelen evenwel ook kwalitatieve elementen mee, die mede de latere prioritering van risico's zal beïnvloeden.

Gesproken kan worden over: risico = functie van (kans x effect):

$$[R = f(P,e)]$$

waarin:

R = risico

f = functie (in een aantal gevallen het product, waarmee het risico de verwachtingswaarde betreft)

P = kans

e = effect

Deze verwachtingswaarde blijkt in de communicatie met de maatschappij en de burgers niet het hele verhaal te dekken. Immers, 50-maal 1 dodelijk slachtoffer = 50 ongevallen, maar 1-maal 50 slachtoffers = 1 ramp. Om bij het bepalen van een groepsrisico rekening te houden met dit verschil in perceptie kan daarom niet voor alle doelstellingen uitgegaan worden van de verwachtingswaarde.

1.2.7 Betekenis en functie van de toezichthouder

Er is een verband tussen de door de toezichthouders onderkende relevante risicogroepen en missie, visie en doelstellingen van die diensten. Deze missie, visie en doelstelling van een toezichthouder kunnen worden gebruikt om hun begrip voor gevaar en risico's af te bakenen. Publiek toezicht wordt uitgeoefend wegens een publieke verantwoordelijkheid van de overheid. Soms hangt die verantwoordelijkheid samen met de veiligheid van een product of activiteit en de risico's verbonden aan de productie of het gebruik daarvan/de uitvoering van die activiteit. Als de overheid regels stelt, dan is en blijft de betrokken minister verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving hiervan. Het gaat om een wettelijke taak van de overheid. Overheidstoezicht is gericht op het waarborgen van de naleving van regelgeving en wordt uitgeoefend op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden. Toezicht ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister is immers verantwoordelijk voor de kwaliteit van en/of het toezicht op de uitvoering van de publieke taak. Toezicht kan ook bedoeld zijn om de maatschappelijke effectiviteit te versterken van de organisatie of sector die onder toezicht staat.

Maatschappelijke belangen en belangen van ondertoezichtgestelden lopen noch naar inhoud, noch naar tijd parallel. De toezichthouder is daarom altijd bedacht op een tekort in de naleving, zowel voor de korte- als voor de langeretermijnrisico's. Dit tekort is niet alleen gebaseerd op wetenschappelijke bevindingen, maar ook op de maatschappelijke percepties van dat tekort.

1.3 Hoofdelement Risico's bepalen en analyseren

1.3.1 Algemeen

Analyse heeft tot doel een scheiding aan te brengen tussen kleine, aanvaardbare risico's en grote risico's. Uit analyse volgen bovendien gegevens die nodig zijn om risico's aan te pakken, onder het motto 'De goede dingen doen en de dingen goed doen'. Risicoanalyse gaat in op 'de goede dingen doen' en gaat in op de bronnen van gevaren, de kans dat gebeurtenissen plaatsvinden, de effecten daarvan, de nalevingniveaus en uitvoeringstekorten. Daarbij kan worden vastgesteld welke factoren van invloed zijn op de effecten en de kansen. Een risico wordt geanalyseerd door geraamde effecten te combineren met geraamde kansen in de context van bestaande beheersmaatregelen.

Het is mogelijk om een voorbereidende analyse uit te voeren, zodat vergelijkbare risico's of risico's met weinig impact buiten beschouwing blijven in de uitgebreide studie.

Waar mogelijk worden de uitgesloten risico's wel vermeld, teneinde de volledigheid van de risicoanalyse aan te tonen.

Tot het analyseren van risico's worden de volgende hierna te bespreken elementen gerekend:

- bestaande beheersmaatregelen vaststellen (par. 1.3.2);
- kans en effect (par. 1.3.3);
- nalevingniveaus (par. 1.3.4);
- soorten analyses (par. 1.3.5);
- gevoeligheidsanalyse (par. 1.3.6).

1.3.2 Bestaande beheersmaatregelen vaststellen

Bestaande beheersmaatregelen vaststellen geschiedt door identificeren van de bestaande beheersmaatregelen, technische systemen, procedures om risico's in de hand te houden en om sterke en zwakke punten te beoordelen. Hiervoor kunnen eventueel de instrumenten uit paragraaf 1.2.4 gebruikt worden.

1.3.3 Kans en effect

Een gevaar kan potentieel bestaan maar dat wil niet zeggen dat het altijd tot een risicovolle gebeurtenis leidt. Wel is er altijd een gerede kans dat zo'n gebeurtenis plaatsvindt. Als dat gebeurt, leidt dit tot effecten in de samenleving. Het combineren van effect met kans levert een risiconiveau op dat wordt getoetst aan de bestaande beheersmaatregelen.

Effecten en kansen kunnen worden vastgesteld met behulp van statistische analyse en berekeningen. Indien er geen historische gegevens beschikbaar zijn, kan een subjectieve schatting plaatsvinden, die weergeeft in welke mate een persoon of groepering gelooft dat een bepaalde gebeurtenis of bepaald resultaat zich voordoet.

Om subjectieve oordelen te vermijden dient men bij het analyseren van effecten en kansen gebruik te maken van de beste informatiebronnen en technieken die er beschikbaar zijn.

Bronnen van informatie zijn bijvoorbeeld:

eerdere toezichtrapporten en bevindingen;

- relevante ervaringen;
- praktijk en ervaringen uit het werkveld;
- relevante literatuur;
- proefmarketing en marktonderzoek;
- experimenten en prototypen;
- economische, technische of andere modellen;
- oordeel van specialisten en deskundigen;
- bestaande cijfermateriaal/databases (CBS, TNO, RIVM).

Bij technieken valt te denken aan:

- gestructureerde interviews met deskundigen op het desbetreffende gebied;
- gebruik van multidisciplinaire groepen deskundigen;
- individuele evaluaties aan de hand van vragenlijsten;
- gebruik van computer- en andere modellen;
- gebruik van fout- en gebeurtenisbomen.

Waar mogelijk dient aangegeven te worden hoe valide de gegevens zijn en hoeveel vertrouwen men heeft in het geschatte risiconiveau. Vaak is het moeilijk om die subjectieve kwalitatieve schatting te maken en maakt men gebruik van bijvoorbeeld vergelijkingsmethoden: risico 1 lijkt groter dan risico 2, maar is kleiner dan risico 3.

1.3.4 Nalevingniveaus en uitvoeringsniveaus

Naleving en uitvoering van de wetgeving zijn primair de verantwoordelijkheid van degenen op wie het beleid en de wetgeving zich richten, zoals burgers, bedrijven, overheden en uit-

voeringsorganisaties. Hun gedrag en de keuze de regels al dan niet na te leven, bepaalt het succes van de naleving van de normen uit de wet- en regelgeving en beleidsregels. Ook zijn er andere vormen van afspraken, die naleving vereisen. Deze staan in protocollen en/of convenanten, die met doelgroepen of branches zijn overeengekomen.

Methoden voor het meten van naleving zijn onder andere gegevensanalyse uit interne registraties, selecte interviews met experts, enquêtes, bronnenonderzoek en causale/statistische modellen. De methoden zijn alle schattingsmethoden. Deze methoden worden op verschillende manieren toegepast en met verschillende doelen. Er is onderscheid te maken tussen kwantitatieve en kwalitatieve methoden, waarbij verschillen bestaan in betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid, kosten en tijdsbeslag. Het doel van de meting is bepalend voor de te gebruiken methode. Aanbevolen wordt om de kennis en inzichten van inspecteurs en experts te gebruiken die deze uitdiepen met behulp van aselecte controles of enquêtes. Hiaten kunnen worden opgevangen door een representatieve steekproef.

Het achterhalen van motieven van (niet-)naleving kan aanknopingspunten bieden voor de in te zetten toezichtcapaciteit en interventiemethoden. Met de 'Tafel van Elf (T11)' kunnen deze motieven worden achterhaald. T11 is gemaakt met het specifieke doel om vragen over naleving en rechtshandhaving te kunnen beantwoorden en de redenen te kunnen beoordelen waarom wet- en regelgeving wel of niet wordt nageleefd. De T11 kan daarom voor verschillende doeleinden worden ingezet zoals:

- beschrijving van de motieven voor naleving;
- checklist voor de handhaafbaarheid en naleefbaarheid van de wetgeving bij het maken van nieuw beleid (ex ante toets). Ontdekken waar de bedreigingen die niet-naleving tot gevolg hebben;
- evaluatie van de wet- en regelgeving (ex post).

De T11 is tevens een waardevol hulpmiddel om de communicatie met beleidsdirecties en de nalevingsplichtigen over naleving te voeren. In die gevallen waarin er geen objectieve bepaling van het nalevingniveau kan plaatsvinden, verschaft de T11 de mogelijkheid de perceptie van de wet- en regelgeving en de handhaving bij de doelgroep die onder toezicht staat, te beoordelen. Aanvankelijk is het model ontwikkeld voor de evaluatie van beleidsinstrumentele wetten. Het model wordt echter ook veel gebruikt bij de ex-ante evaluatie van voorgenomen regelgeving. Behalve bij handhavingvraagstukken die betrekking hebben op burgers en bedrijven is het ook bruikbaar voor handhaving van overheden.

De T11 is opgebouwd uit elf aspecten.

- Dimensies voor spontane naleving:
 - kennis van regels;
 - kosten/baten;
 - mate van acceptatie;
 - normgetrouwheid doelgroep;
 - niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle).
- Handhavingsdimensies:
 - meldingskans;
 - controlekans;
 - detectiekans;
 - selectiviteit;
 - sanctiekans;
 - sanctie-ernst.

Het beoogde nalevingsniveau vanuit de wetgever bezien is uiteraard 100 procent. De omvang van het werkveld en de beschikbare instrumentenmix maken keuzes noodzakelijk. Politieke en maatschappelijke signalen dienen in overleg met beleidsdirecties te leiden tot afwegingen tot welk gewenst nalevingsniveau toezichtcapaciteit wordt ingezet ('wat is de gewenste mate van naleefgedrag?'). Ordening van de risico's en de gewenste nalevingsniveaus zullen leiden tot een prioritering van alle verzamelde gegevens. Helderheid van deze ranking leidt tot meer acceptatie van de toezichtlast.

1.3.5 Soorten analyses

Risicoanalyse kan op verschillende wijzen worden uitgevoerd al naar gelang de beschikbare informatie en gegevens over het risico. De analyse kan kwalitatief, semikwantitatief of kwantitatief zijn, of een combinatie daarvan, afhankelijk van de omstandigheden. Qua complexiteit en kosten lopen deze analyses op van kwalitatief via semikwantitatief naar kwantitatief.

- **Kwalitatieve analyse**

Een kwalitatieve analyse maakt gebruik van woordvormen of beschrijvende schalen voor het duiden van de omvang van potentiële effecten en de kansen dat die gebeurtenissen met ongewenste gevolgen zich voordoen. Deze schalen kunnen worden afgestemd op de omstandigheden en de beschrijvingen kunnen verschillen per risico.

Kwalitatieve analyse wordt gebruikt:

- als eerste filter, om vast te stellen welke risico's een nadere analyse vereisen;
- in gevallen waarin het risiconiveau de tijd en moeite van een vollediger analyse niet rechtvaardigt; of

– in gevallen waarin de numerieke gegevens niet toereikend zijn voor een kwantitatieve analyse.

- **Semikwantitatieve analyse**

Bij een semikwantitatieve analyse zijn kwalitatieve schalen zoals de boven gegeven waarden. Het cijfer, toegekend aan een beschrijving, hoeft niet exact gerelateerd te zijn aan de feitelijke omvang van effecten of kansen. De cijfers zijn aan de hand van allerlei formules te combineren, mits het systeem dat gebruikt wordt voor het stellen van de prioriteiten overeenkomt met het systeem dat is geselecteerd voor het toewijzen en combineren van cijfers. Het doel is te komen tot een uitgebreidere prioriteitstelling dan gewoonlijk verkregen wordt bij een kwalitatieve analyse, niet om realistische waarden voor te stellen voor een risico zoals gepoogd wordt bij een kwantitatieve analyse.

Bij het gebruik van semikwantitatieve analyse dient enige voorzichtigheid betracht te worden, omdat de gekozen cijfers de betrekkelijkheden niet altijd juist weergeven; dit kan leiden tot inconsistente resultaten. Soms wordt in een semikwantitatieve analyse onvoldoende onderscheid gemaakt tussen risico's, vooral als effecten of kansen heel extreem zijn.

- **Kwantitatieve analyse**

Bij een kwantitatieve analyse worden numerieke waarden gebruikt voor zowel effecten als kansen, waarbij gegevens worden gebruikt uit diverse bronnen. De kwaliteit van de analyse hangt af van de nauwkeurigheid en volledigheid van de gebruikte numerieke waarden.

Inschatten van de effecten kan geschieden aan de hand van een model van de resultaten van een gebeurtenis of stel gebeurtenissen, of door extrapolatie uit experimentele studies of historische gegevens. Effecten kunnen worden uitgedrukt in financiële, technische of menselijke termen. In sommige gevallen zijn meer numerieke waarden nodig om de effecten voor verschillende tijdstippen, plaatsen, groepen of situaties te specificeren.

De kans wordt doorgaans uitgedrukt als een waarschijnlijkheid, een aantal keren van voorkomen of een combinatie van blootstelling en waarschijnlijkheid.

De wijze waarop kansen en effecten worden uitgedrukt en de wijze waarop ze worden gecombineerd om tot een risiconiveau te komen, variëren naar gelang het soort risico en de maatschappelijke context waarin het risiconiveau gebruikt gaat worden.

1.3.6 Gevoeligheidsanalyse

Aangezien de inschattingen gemaakt bij een kwantitatieve analyse altijd in enige mate onnauwkeurig zijn, dient een gevoeligheidsanalyse te worden uitgevoerd om het effect van veranderingen in uitgangspunten en gegevens te toetsen, alsook de spreiding (het betrouwbaarheidsinterval) van de methode waarmee de schatting gedaan is.

Zo wordt er bijvoorbeeld in de literatuur melding van gedaan dat de AHP-methode,² door

verschillende toezichthouders gebruikt voor schattingen bij het ontbreken van statistische data, die onder bepaalde omstandigheden onbetrouwbare uitkomsten kan opleveren.

1.4 Hoofdelement Toezichtstrategieën

Op basis van – in voorgaande stappen – geïnventariseerde risico's en niveaus van naleving en uitvoering en van de redenen van niet-naleving (T11) kan een toezichtstrategie worden opgesteld.

De risico's en gegevens van naleving en uitvoering worden getoetst aan criteria en prioriteiten. De resultaten hiervan worden veelal weergegeven in de vorm van een matrix (zie figuur 1). In deze matrix zijn de dimensies 'risiconiveau' en 'nalevingsniveau' tegen elkaar uitgezet. Zo ontstaat een toezichtstrategie met vier aandachtsvelden, waarmee invulling wordt gegeven aan het motto 'de goede dingen doen'.

	Naleving of uitvoering Laag	Naleving of uitvoering Hoog
Risico groot	Hoge aandacht (actief toezicht houden met aanvullende maatregelen)	Middelhoge aandacht (actief toezichthouden óf aanvullende maatregelen)
Risico klein	Lage aandacht (scans en steekproefbenadering)	Geen of zeer lage aandacht (vrijwel uitsluitend reactieve inspecties)

Figuur 1. Matrix toezichtstrategie.

Met 'aanvullende maatregelen' worden alle overige type interventies bedoeld die een minister ten dienste staan en als 'instrumentenmix' kan worden toegepast om de naleving of de uitvoering te bevorderen. Dat kan inhouden dat de beleidsdirectie en de toezichthouder gezamenlijk een interventiestrategie ontwikkelen voor (delen van) het domein. Te denken valt aan combinaties van preventieve beleidsinstrumenten en repressieve inspectie-instrumenten. Zo kan de beleidsdirectie putten uit bijvoorbeeld: vergunningstelsels, erkenningssystemen, het ontwikkelen van beleidsregels, het stimuleren van brancheafspraken, het afsluiten van convenanten, het voorschrijven van (publieke) certificatie, het stimuleren van (private) certificatie, subsidieverlening en netwerkbenadering. De toezichthouder kan onder andere putten uit: het houden van actieve inspectieprojecten, reactieve inspecties (n.a.v. klachten en ongevallen), publiciteit met inspectieplannen, publiciteit met projectresultaten, een voorlichtingsbijeenkomst voor de branche, alle bedrijven aanschrijven en slechts een deel inspecteren en informatie van bedrijven opvragen. De toepassing van deze instrumentenmix en de noodzaak tot gezamenlijk optrekken is afhankelijk van de aard van de risico's en nalevingsniveaus van het domein. In dit hoofdelement kan de ranking op

hoofddlijnen plaatsvinden binnen het domein op basis van de risico's en de niveaus van naleving en uitvoering. Bijvoorbeeld kunnen keuzes gemaakt worden voor soorten bedrijven of branches.

Per branche of per domein kan aan de hand van de toezichtstrategie en de analyse van het nalevingsprobleem een toezichtarrangement opgesteld worden. Een toezichtarrangement is een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar uitgevoerd worden. Ze zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzes om de gestelde doelen te realiseren en ze te verantwoorden. Aangegeven wordt hoe en met welke instrumenten het toezicht wordt vormgegeven. De T11 kan behulpzaam zijn: per homogene doelgroep en per kernbepaling kunnen het nalevingsgedrag en de nalevings- en overtredingsmotieven van die doelgroep ten aanzien van die bepaling in beeld worden gebracht. Met dit beeld kunnen vervolgens 'passende' interventiestrategieën worden opgezet.

Voortschrijdend inzicht kan leiden tot aanpassingen van eerder vastgestelde interventiestrategieën en het toezichtarrangement omdat het gedrag van de objecten van toezicht zich anders ontwikkelt dan verwacht ten tijde van het opstellen van de oorspronkelijke strategie. Analyse met de T11 kan zicht geven op verschuivingen (bijvoorbeeld als gevolg van calculerend gedrag) in het naleefgedrag van doelgroepen.

Een vergaand selectieproces bij de planning van interventies is belangrijk om toezichtcapaciteit toe te snijden op hoge risico's en ongewenste situaties. Verdere verfijning kan in een aantal gevallen bereikt worden door uitwisseling van inspectieresultaten van (rijks)toezichthouders onderling. Hiermee kunnen gegevens over het nalevingsgedrag van individuele bedrijven verzameld worden. Ook een goed opgezet en werkend kwaliteitsstelsel (afgedekt door certificatie) kan als selectiecriteria gehanteerd worden. Hiermee wordt op planniveau al voorkomen dat onnodige toezichtlast ontstaat bij burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties, die hun verantwoordelijkheid naar behoren dragen als het gaat om naleving en handhaven van regels. Het toezicht wordt daarmee toegesneden op die doelgroepen, waar sprake is van hoge risico's of van geschonden vertrouwen.

1.5 Hoofdelement Intervenieren

Op basis van de toezichtstrategie en toezichtarrangementen worden meerjaren-, jaar- en projectplannen geschreven voor het feitelijke uitvoeren van toezicht. Daar staat in waar en hoeveel capaciteit zal worden ingezet. Het plan zorgt er als het ware voor dat de gekozen toezichtstrategie van de toezichthouder zichtbaar en concreet wordt. Het plan bestaat dan ook deels uit een heldere en logische vastlegging van afwegingen en beoordelingen uit de voorgaande hoofdelementen van het risicomanagement. Een meerjaren-/jaarplan kan er als volgt uitzien.

- **Inleiding.** Karakteristieke beschrijving van de toezichthouder op hoofdlijnen (aard en omvang van het werkterrein, belangrijke ontwikkelingen, verbindingen met andere directies en diensten en hoofddoelstellingen van het meerjarenplan, (mogelijke) projecten eerste planjaar). In dit hoofdstuk zou ook pregnant aangegeven kunnen worden wat de toezichthouder in de planperiode wil bereiken in de branche. Welke beweging wil hij zien en welke problemen of risico's zouden niet meer mogen voorkomen door het geplande toezicht?
- **Omgevingsanalyse.** Uitgewerkte weergave van het werkterrein (totaal en welke subsectoren, omvang, welke ontwikkelingen, welke spelers in het veld, doelgroepen, specifieke regels en wetgeving die moet worden gehandhaafd, samenwerking met beleid en met andere toezichthouders).
- **Prioritering.** Nadere beschrijving van risico's, aantallen blootgestelden of andere grootheden van risicobepaling, uitkomsten van risicomodel, nalevingsgedrag en beïnvloedingsmogelijkheden, aanwezigheid en werking van convenanten en andere instrumenten van beleid en lopende toezeggingen aan Tweede Kamer, Algemene Rekenkamer). Hierin wordt ook zichtbaar gemaakt wat veel aandacht verdient, maar ook wat er beargumenteerd niet (of minder) wordt gedaan.
- **Middelenvoorziening.** Beschrijving van aanwezige of verwachte middelen in termen van capaciteit voor toezichthouders en onderzoeken, aanvullende (ontwikkeling in) middelen die de aanpak, werkwijze of effectiviteit kunnen beïnvloeden (niet-wettelijk instrumentarium, voorlichtingsmiddelen), ontwikkeling in opleiding en vaardigheden inspecteurs (zoals inzetbaarheid).
- **Capaciteit en productie.** Invullen van de geschatte gegevens over productie en capaciteit. Beschrijvingen van geplande projecten, met detailbeschrijvingen van de (clusters van) objecten van toezicht.
- **Programmering externe activiteiten.** Het confronteren van de prioritering met de beschikbare middelen zodat een meerjarenschema ontstaat van activiteiten in termen van aandacht voor (sub)sectoren, indicaties van in te zetten capaciteit naar deze sectoren (concreter naarmate dichterbij in de tijd). Behalve een verbaal gedeelte waarin zo nodig de keuzes nader worden toegelicht of beargumenteerd is het wenselijk een schema van een A-viertje op te nemen, zodat in één oogopslag de hoofdlijn van strategie en meerjarenplan te zien is. Deze schema's bij elkaar moeten ook als zelfstandig document gebruikt kunnen worden.
- **Samenwerking met derden.** Gelet op het groeiende belang van de samenwerking met derden in een apart deel opnemen hoe in zijn algemeenheid en waar mogelijk per sector of project de samenwerking met andere toezichthouders of overheden wordt ingevuld. Zo mogelijk horizontaal toezicht (publiek, werknemers, zelfevaluaties) opnemen.
- **Interne ontwikkeling.** Aangeven welke intern gerichte activiteiten worden ondernomen om kwaliteit, productie en strategie te kunnen realiseren (specifiek voor dienst, opleidingen).

1.6 Hoofdelement Communicatie en overleg

1.6.1 Belang

Communicatie en overleg maken integraal onderdeel uit van het proces van risicomanagement. Ze zijn van belang voor het goed functioneren van de primaire processen van de toezichthouder. Het is bijna niet voor te stellen dat een goed beheerst proces van effectief toezicht mogelijk is zonder een daarop toegesneden en toegepaste (risico)communicatie. In de hedendaagse visie op openbaar bestuur is communicatie zowel middel voor openbaarheid en transparantie van bestuur en als voor goed geïnformeerde en betrokken burgers. Als het om risico's gaat, dan komt bij die communicatie nog dat de perceptie van burgers en bedrijven een niet te onderschatten rol speelt als het gaat om hun veiligheid, welzijn of leefomgeving. Communicatie over risico's en overleg in de vorm van consultatie zorgt ervoor dat de mensen met een belang bij de zaak beter kunnen begrijpen en accepteren waarom een gekozen aanpak of toepassing nodig is. Dat draagt er uiteindelijk toe bij dat burgers en bedrijven de risico's en keuzes in het juiste perspectief zien. De overheid op haar beurt krijgt door die communicatie en consultatie inzicht in hoe burgers en bedrijven denken over risico's. Het verkleint het verschil in risicopercepties van burgers en overheid. Communicatie en overleg bepalen dan ook mede de kwaliteit van het risicomanagement van een toezichthouder.

1.6.2 Indeling

Communicatie heeft vele gezichten en dat geldt ook voor communicatie over selectief toezicht. Daarom volgt hierna een indeling van de verschillende communicatievormen.

- **Communicatie voor het (toezicht)beleid** is nodig om tot het toezichtbeleid op het vlak van risicomanagement te komen, dus: interactieve beleidsvorming, inspraak, consultatie van vak- en brancheverenigingen, het gezamenlijk vaststellen van risico's. Bij deze communicatievorm is sprake van tweerichtingverkeer.
- **Communicatie binnen het (toezicht)beleid** is een vorm van interne communicatie die nodig is om alle medewerkers van toezichthoudende organisaties hun werk goed te laten doen. Denk daarbij aan lijncommunicatie (zoals werkoverleg), gebruik van interne media (nieuwsbrieven, personeelsblad, lezingen) en het wandelgangencircuit. Dat laatste circuit is in principe onbeheersbaar, maar hoe beter je van lijncommunicatie en interne media gebruikmaakt, hoe minder last je hebt van geruchten en speculatie. Lijncommunicatie en media hebben hoe dan ook een sterk top-downelement.
- **Communicatie over (toezicht)beleid** lijkt nog het meest op wat we bij de overheid publieksvoorlichting noemen. De burger heeft er recht op te weten wat er met zijn belastinggeld gebeurt, maar er zit ook een sterk service-element in. Iedereen moet weten waar hij aan

toe is, welke de regels er zijn waaraan eenieder zich moet houden. Deze communicatie is overwegend eenrichtingverkeer.

- **Communicatie als (toezicht)beleid** is een beleidsinstrument. Toezichthouders zetten communicatie planmatig in om meer effect te bereiken met het toezicht. Handavingscommunicatie bijvoorbeeld wordt dan een onderdeel van het toezichtarrangement van de toezichthouder om naleving te bevorderen. Door doelgroepen informatie te geven over de na te leven voorschriften en de handavingsactiviteiten die zullen worden gepleegd, wordt naleving gestimuleerd en ondersteund.

1.6.3 Voorwaarden

Communicatie en consultatie moeten aan voorwaarden voldoen om effectief te zijn. Er zijn verschillende voorwaarden voor een goede en effectieve communicatie en consultatie.

- Er is een communicatiestrategie die zo nodig is uitgewerkt in een of meer communicatieplannen. Zeker voor een inspectie die in een publicitair en maatschappelijk gevoelig domein opereert, zorgen de strategie en de plannen voor consistentie in de communicatie.
- De communicatie omvat in ieder geval hoe de inspectie de relevante risico's ziet in haar domein, hoe ze daarmee omgaat en hoe het proces eruitziet om die werkwijze te managen. Kortom, de communicatie betreft het proces van risicomanagement en de uitkomsten van dat proces.
- Communicatie en consultatie van belanghebbenden vergen in alle stappen van het risicomanagement een tweewegaanpak. Het is meer dan persberichten, nieuwsconferenties of publiekscampagnes. Consultatie over de betekenis van risico's zijn en hoe ermee om te gaan moet de kern zijn. Als er verschillen ontstaan in interpretatie, dan zoekt de toezichthouder naar een balans in visies die de publieke zaak het best dienen. De toezichthouder heeft oog voor de verwachtingen die hij oproept en voor de ongewenste effecten van communicatie en consultatie zoals onwenselijk anticiperend gedrag van burgers en bedrijven.
- Communicatie is niet alleen analytisch maar ook affectief. De communicatie moet rekening houden met de emotie die hoort bij de risicoperceptie van het publiek. Het is daarom belangrijk dat de toezichthouder ervoor zorgt dat zij voldoende zicht heeft op de perceptie van het publiek. De volgende aspecten zijn daarvoor relevant:
 - het beeld van die perceptie (hoe denkt het publiek over de risico's?);
 - documentatie en onderbouwing (waaruit blijkt dat men er zo over denkt);
 - begrip van de perceptie (waarom denkt het publiek er zo over?).
- Het publiek heeft voldoende toegang tot relevante informatie over de risicobenadering van de inspectie en die informatie wordt op een begrijpelijke wijze aangeboden. De toezichthouder draagt zorg voor die toegankelijkheid en begrijpelijkheid. Hij doet dat binnen de grenzen die in acht moeten worden genomen, bijvoorbeeld vanwege wettelijke beperkingen, economische of juridische belangen van derden.

1.6.4 Consultatiemethoden

De toezichthouder hanteert een zo effectief mogelijke mix van methoden om het publiek te betrekken bij de keuzes die hij maakt en de communicatie daarover. Er is een groot scala aan methoden om het publiek te betrekken bij de consultatie en communicatie. Uit dat arsenaal volgen hier enkele voorbeelden.

- **Schriftelijke consultatie en inbreng.** Publiek wordt uitgenodigd om schriftelijk zijn mening of visie te geven op de zaak. Geschikt om standpunten te verzamelen over gedetailleerde en potentieel complexe vraagstukken.
- **Vragenlijst.** Publiek krijgt een serie vragen voorgelegd. De antwoorden worden verzameld en geanalyseerd. Geschikt om te bepalen wat grote groepen vinden van een bepaald onderwerp of een bepaalde zaak.
- **Meeting.** Een open bijeenkomst waarvoor eenieder die meent een belang te hebben wordt uitgenodigd en informatie ontvangt. Er is gelegenheid om vragen te stellen, meningen aan te horen en toelichting te geven. Geschikt als middel om op een transparante en open manier opinies te verzamelen en beleid te maken.
- **Focusgroep.** Selecte groep mensen die onder deskundige leiding discussieert over een onderwerp of zaak om opinies te verkennen. Geschikt om zaken diepgaander te onderzoeken.
- **Panel.** Een representatieve groep wordt regelmatig naar zijn visie of mening gevraagd. Hiervoor worden diverse methoden gebruikt zoals surveys, interviews of focusgroepen. Een deel van het panel verandert regelmatig van samenstelling. Geschikt om flexibel en tegen relatief lage kosten opinies te verzamelen.
- **Workshop.** Mogelijkheid om in een meer ontwerpende dialoog met belanghebbenden te werken aan opvattingen of toepassing van een zaak of onderwerp. Geschikt om onderwerpen meer in de diepte te verkennen en uit te werken samen met belanghebbenden.
- **Consensusconferentie.** Een panel dat zich zelfstandig een beeld vormt over een zaak of onderwerp maakt bijvoorbeeld via eigen onderzoek een informatieverzameling. Het panel ontwikkelt daarop een visie en presenteert die aan een breed publiek. Geschikt om beslissingen of plannen open te stellen voor publieke toetsing en beoordeling.
- **Issueforum.** Min of meer permanente groep die regelmatig bijeenkomt en die zich toelegt op een specifiek onderwerp of onderdeel daarvan. Lidmaatschap van het forum kan open zijn of beperkt blijven tot een bepaalde groep. Geschikt om voortdurende dialoog met het publiek te organiseren.
- **Visiebijeenkomst.** Een grote groep belanghebbenden met beslissingsbevoegdheid, specifieke kennis van zaken of betrokkenheid bij de zaak of een onderwerp. In een gestructureerde bijeenkomst komen zij tot een gedeelde visie en verbinden ze zich aan een besluit of actie. Geschikt om consensus te bereiken binnen of met een groep van belanghebbenden.

1.7 Hoofdelement Monitoring en evaluatie

1.7.1 Inleiding

Een toezichthouder stelt zich doelen die binnen een bepaalde tijd moeten worden bereikt. Ze staan vermeld in de missie, de visie of meer concreet in meerjaren- en/ofjaarplannen. Na enige tijd stelt het management zich de volgende vragen:

- Hebben de interventies geleid tot de beoogde mate van restrisico?³
- Is er een aanleiding tot wijziging van eerdere keuzes?

Deze vragen staan centraal staan in deze paragraaf. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat evaluatie en monitoring managementprocessen zijn.

1.7.2 Monitoring en evaluatie

In tabel 1 zijn de begrippen monitoring en evaluatie vanuit verschillende invalshoeken benaderd om de betekenis in het kader van de leidraad te duiden.

Tabel 1. Betekenis van monitoring en evaluatie

	Monitoring	Evaluatie
Niveau in de organisatie	Operationeel	Strategisch
Scope	Activiteiten, nalevingsniveaus, effecten, incidenten, klachten, enz.	Doelen, missie, visie risico's Processen, ontwikkelingen Risicomanagementsysteem.
Doel	Signaleren van relevante ontwikkelingen teneinde te kunnen oordelen of de ontwikkelingen in lijn met de verwachtingen zijn.	Besluiten over eventuele veranderingen van de toezichtstrategie. Subdoelen: oordelen, leerpunten vaststellen, verantwoording.
Activiteiten	Observeren, signaleren, meten, tellen, verzamelen, onderzoeken. Dagelijkse bijsturing binnen vooraf afgesproken marges.	Waarderen van gesignaleerde veranderingen voor doelbereiking, missie en visie. Beschikbare informatie in bredere context plaatsen. Analyseren van verbanden, oorzaken, trends beoordelen, SWOT-analyse.
Uitkomst	Informatie in de meest brede zin van het woord.	Conclusies en adviezen voor aanpassing van de toezichtstrategie.
Betrokkenen	Onderzoekers, data-analisten, inspecteurs, operationeel management.	Strategisch management, onderzoekers, relevante externe actoren, waaronder externe onderzoeksbureaus.
Frequentie	Op regelmatige basis, e.e.a. volgens monitoringprogramma in toezichtstrategie, variërend van dagelijks tot periodiek.	Volgens evaluatieparagraaf in toezichtstrategie, variërend van kwartaal, tot eens per x jaar.

Definitie monitoring: regelmatig controleren van, toezicht houden op, kritisch observeren of vastleggen van de voortgang van een activiteit, actie of systeem, op regelmatige basis, om veranderingen vast te stellen.

Definitie evaluatie: strategisch managementproces waarbij veranderingen in het toezichtveld worden gewaardeerd. Het doel is het risicomanagementsysteem up-to-date te houden en toezichtstrategieën, gericht op bereiken van missie en visie van een inspectie, eventueel aan te passen.

Monitoren is noodzakelijk. Het verdient daarom aanbeveling de ontwikkeling van de risico's en de doelmatigheid van maatregelen goed te volgen om er zeker van te zijn dat de risicoprioriteiten niet veranderen door wijzigingen in de omstandigheden. Slechts weinig risico's blijven onveranderd!

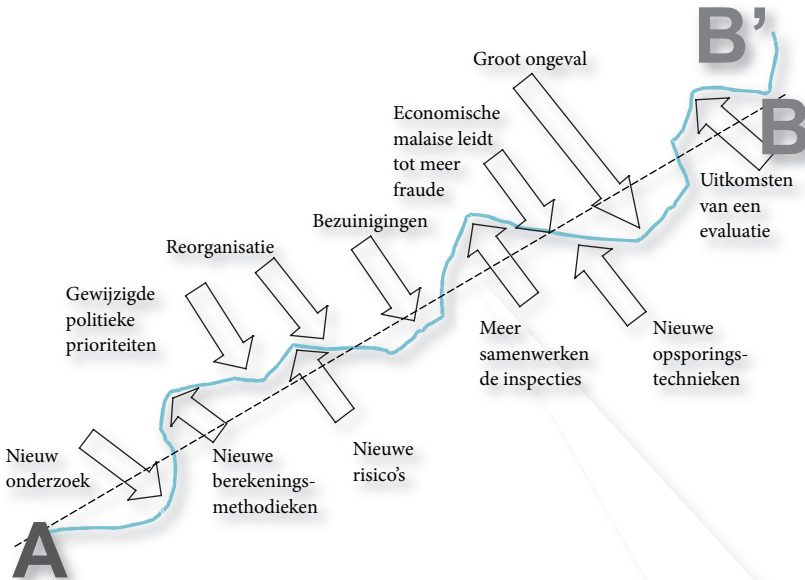
Periodiek evalueren is essentieel om er zeker van te kunnen zijn dat het meerjaren- of jaarplan relevant blijft voor de toezichthouder. Factoren die van invloed kunnen zijn op de kansen en effecten van een resultaat kunnen veranderen, evenals factoren die van invloed zijn op de geschiktheid of kosten van de diverse opties voor aanpak. Daarom is het noodzakelijk dat de toezichthouder de cyclus van het risicomanagement regelmatig herhaalt als integraal onderdeel van risicomanagementplan.

1.7.3 De voortdurend veranderende beleidsomgeving

Omstandigheden en randvoorwaarden die bepalend zijn voor een toezichtstrategie veranderen steeds (zie figuur 2). Voorbeelden:

- nieuw onderzoek leidt tot nieuwe inzichten in relatie tot risico's;
- nieuwe berekeningsmethodieken wijzigen het risico (de kans of het effect);
- de risicoperceptie wijzigt;
- een groot ongeluk of incident plaatst een risico in het midden van de politieke belangstelling en de politiek plaatst dit op de agenda;
- gewijzigde politieke agenda's leiden tot een andere risicoprioritering;
- als gevolg van de plotselinge groei van een maatschappelijke activiteit nemen de risico's evenredig toe;
- omdat marges in een sector onder druk zijn komen te staan, wijzigt het gedrag van ondertoezichtstaanden;
- monitoring geeft aanleiding tot direct ingrijpen;
- nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld uit Brussel) maakt wijziging van de toezichtstrategie noodzakelijk.

Dit soort veranderingen dragen het gevaar in zich dat een toezichthouder, ondanks alle inspanningen die men zich getroost, onvoldoende de doelen bereikt die hij zichzelf heeft gesteld.

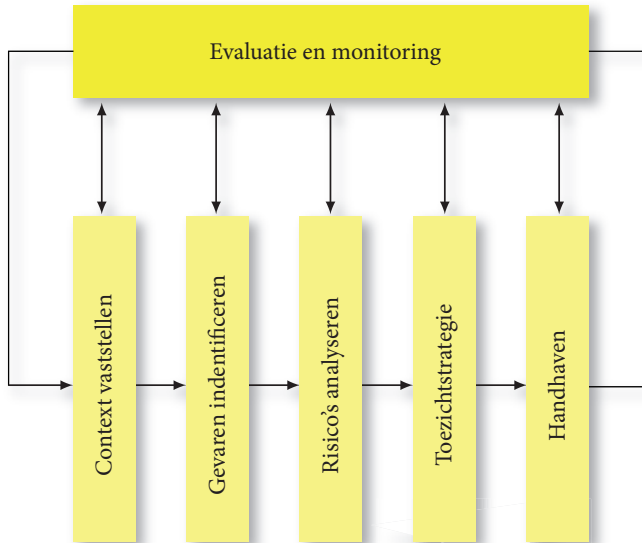


Figuur 2. De beleidsomgeving verandert voortdurend.

Uit het Lord Cullen-rapport over de Piper Alpha-ramp (6 juli 1988, 165 slachtoffers) in het Britse deel van de Noordzee zijn 106 aanbevelingen naar voren gekomen. Naar aanleiding hiervan heeft het Staatstoezicht op de Mijnen zijn toezichtstrategie wezenlijk aangepast.

1.7.4 De plaats van monitoring en evaluatie in het model

Elk van de hoofdelementen van het risicomanagement is met monitoring en evaluatie verbonden. De reden hiervoor is dat evaluatie elk van de hoofdelementen in beschouwing neemt en niet alleen de laatste stap. Daarenboven is de werking van het managementmodel als totaal onderwerp van evaluatie (zie figuur 3).



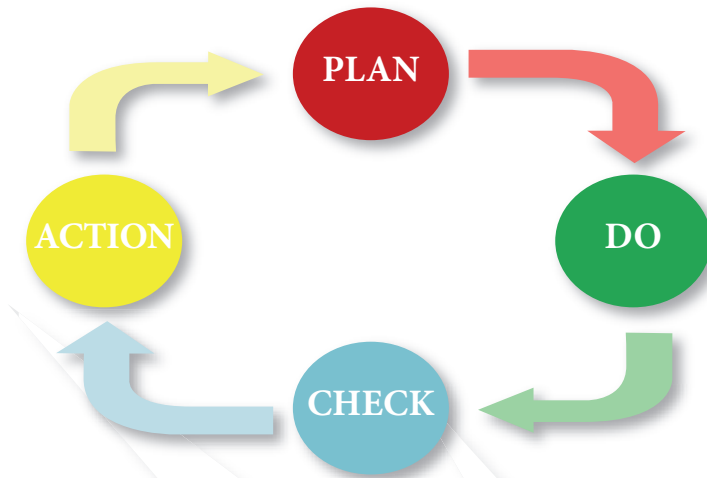
Figuur 3. Relatie van monitoring en evaluatie met alle hoofdelementen

1.7.5 Evaluatie als managementproces

Het management van een organisatie richt zich op verbetering, bijvoorbeeld op effectiever werken of op meer efficiency. De Deming-cirkel is een bruikbaar model om dit te illustreren (zie figuur 4).

De eerste vijf hoofdelementen van het risicomanagementmodel passen goed bij 'Plan' en 'Do'. Evaluatie past bij 'Check'. Omdat 'Check' onderdeel uitmaakt van een managementcyclus, is het essentieel dat het management van een organisatie zich probleemeigenaar voelt bij een evaluatie. Dit heeft een aantal consequenties.

- De rol van opdrachtgever voor een evaluatie moet eenduidig bekend zijn bij het management.
- De opdracht van het management voor een evaluatie moet helder zijn: doel, scope, issues, parameters, methoden en technieken, oplevermoment, beschikbare tijd, budget en capaciteit zijn beschreven in een projectopdracht.
- Het management moet de resultaten van een evaluatie gebruiken om processen aan te passen: 'Act'.



Figuur 4. Deming-cirkel.

De uitkomst van een evaluatie is het al dan niet besluiten tot wijziging van de toezichtstrategie. De volgende uitkomsten zijn mogelijk.

- Een organisatie is goed op weg om de gestelde doelen met de gestelde middelen (capaciteit, budget, tijd) te bereiken. Aanpassingen aan de toezichtstrategie of de meerjarenplannen is niet nodig.
- Er is weliswaar een verbetering waarneembaar, maar de doelstellingen worden onvoldoende of te traag behaald. Adaptatie van de toezichtstrategie of de meerjarenplannen is nodig.
- De toezichtstrategie en de meerjarenplannen leiden niet tot de gewenste resultaten. Het management grijpt in en kiest een aanpak om de doelen ongewijzigd te houden, maar de strategie aan te passen.
- De toezichtstrategie en de meerjarenplannen leiden niet tot de gewenste resultaten. Het management besluit de doelen aan te passen.

1.7.6 Ontwerp van evaluatie is maatwerk

Bij het evalueren wordt pas op de plaats gemaakt. De twee vragen uit de inleiding krijgen een belangrijke plaats in het ontwerp van het evaluatieproces.

- Hebben de interventies geleid tot vermindering van het risico?
- Hebben zich in de voorbije periode wijzigingen voorgedaan die wellicht moeten leiden tot wijziging van de toezichtstrategie?

Best practice bij Arbeidsinspectie

Volgens het protocol dat hoort bij het bestuurlijk risicoanalysemodel AIRA, komen jaarlijks teamleiders van vakgroepen, managers Strategie, managers Inspectie en MT samen voor reflectie: doen we de goede dingen, doen we de dingen goed? Zijn de regels nog goed? Zijn de instrumenten nog goed? Uitgaande van de regelgeving worden aandachtspunten bepaald, risico's besproken en worden de aanpassingen van het meerjarenplan bepaald.

Hierna drie karakteristieke wijzen waarop een evaluatie kan worden vormgegeven.

- Een manager besluit tot het houden van een reflectiebijeenkomst. Hij wijst een medewerker aan om een bijeenkomst van een halve dag voor te bereiden. De medewerker nodigt relevante stakeholders en experts van binnen en buiten de organisatie uit. De medewerker interviewt enkele van hen voorafgaand aan de bijeenkomst, om de belangrijkste issues te kunnen adresseren. Tevens bestudeert hij beschikbaar onderzoekmateriaal. Na afloop rapporteert de manager aan alle deelnemers wat de reflectiebijeenkomst heeft opgeleverd en op welke wijze wellicht aanpassingen zullen worden doorgevoerd.
- Een manager besluit al tijdens het doorlopen van de andere hoofdelementen dat hij de evaluatie planmatig wil aanpakken. Hij wil een beperkte evaluatie, zonder al te veel toeters en bellen. De projectleider Risicomanagement geeft hij opdracht om in de toezichtstrategie een paragraaf op te nemen met de hoofdlijnen van een evaluatie- en monitoringprogramma. Ten minste per relevant issue wordt aangegeven op welke wijze de resultaten gemonitord worden en met welke frequentie, wie dat doet en hoeveel capaciteit en budget hiervoor beschikbaar gehouden moet worden. Voor de evaluatie stelt hij een andere projectleider aan met de opdracht de evaluatie uit te voeren. Deze projectleider bepaalt samen met de manager, gebaseerd op de evaluatieparagraaf, het plan van aanpak voor de evaluatie. Uitgangspunt voor het vormgeven van de evaluatie is bijvoorbeeld de werkbaarheidsanalyse uit paragraaf 3.4.
- Een toezichthouder wil zijn toezichtstrategie vernieuwen en wil weten of hij er in de afgelopen jaren in geslaagd is de naleving te verbeteren en als dienst effectiever, selectiever, transparanter enz. te werken. Een manager besluit tot een uitgebreide evaluatie, van hoge kwaliteit, wetenschappelijk verantwoord. Hij kiest voor het model Nalevingsmonitor⁴ en hij wil een onafhankelijk onderzoek door een externe organisatie.⁵

Dit zijn maar enkele voorbeelden; vele andere zijn denkbaar afhankelijk van de omvang van de te onderzoeken populatie, de gewenste kwaliteit van de informatie (validiteit, causaliteit, generaliseerbaarheid) en afhankelijk van de beschikbare middelen (capaciteit, budget, tijd).

Het is verstandiger een evaluatie klein te beginnen en deze in volgende jaren systematisch uit te breiden. Dat is beter dan te groot te beginnen om vervolgens vast te lopen, waardoor het

uiteindelijke doel, het nemen van maatregelen die gericht zijn op verbetering, niet plaatsvindt. Ook vanuit een andere invalshoek geldt de stelling dat evalueren maatwerk is. Sommige toezichthouders benaderen ieder jaar dezelfde doelgroep. Jaarlijks wordt het inspectieprogramma aangepast aan de uitkomsten van reflectie, monitoring en/of evaluatie. De reactie op incidenten is prioriteiten te verschuiven (andere inzet van mensen en middelen). Andere toezichthouders ontwikkelen programma's waarin voor een bepaald jaar wordt vastgesteld waar de prioriteiten liggen. In volgende jaren wijzigen de prioriteiten naar andere groepen. De reactie op incidenten is dat bepaalde inspectieprogramma's (ten koste van andere) naar voren gehaald worden in de tijd. Deze twee verschillende processen werken door in het ontwerp van een evaluatieprogramma en de wijze waarop de evaluatie een plaats krijgt in de managementcyclus.

De Arbeidsinspectie kent verschillende reflectiemomenten die zijn vastgelegd in het AIRA-protocol. Iedere vier jaar wordt de regelgeving geëvalueerd en worden risicoanalyses (*risico = kans x effect*) uitgevoerd. Ieder jaar worden de meerjarenplannen herzien en worden aandachtspunten bepaald. Verder: dagelijkse alertheid.

1.7.7 Methoden en technieken

In het verlengde van paragraaf 1.7.6 gaat het nu te ver om uitgebreid in te gaan op methoden en technieken. Om de gedachten te vormen, volgen hierna enkele technieken bij naam.

Voorbeelden van bureauonderzoek:

- balanced scorecard;
- interne audit;
- externe audit.

Voorbeelden van veldonderzoek:

- survey door marktonderzoeksbureau (vragenlijsten, randomized response);
- aselechte controles;
- open interviews met doelgroepen en deze verzamelen in een bloemlezing.

Voorbeelden van expertsessies:

- tevredenheidsonderzoek;
- klantenpanel;
- brainstormen met betrokkenen;
- expertpanels met toezichthouders.

1.7.8 Planmatig opzetten van een evaluatie

Het hele risicomodel kan benaderd worden met de Deming-cirkel (zie figuur 4), maar dat geldt ook voor het opzetten van aanpak voor evaluatie en monitoring.

PLAN

Voorafgaand aan een evaluatie moet een plan gemaakt worden dat wordt vastgesteld door het management. In dit plan wordt ten minste ingegaan op de volgende onderwerpen.

- Doel: zonder een goed omschreven doel van een evaluatie, mag geen bruikbaar resultaat verwacht worden. Bij de doelomschrijving van de evaluatie zal een link gelegd moeten worden met de missie, visie en doelstellingen van de organisatie. De onderzoeksvragen uit de inleiding bij dit hoofdstuk worden uitgewerkt. Hiervan afgeleid kan een evaluatie tot doel hebben externe verantwoording, leren van fouten, enz.

Missie en visie van een organisatieonderdeel kunnen bruikbare handvatten geven voor het ontwerp van een evaluatieprogramma.

- Beoogt een evaluatie adaptatie van een volgende jaarplan of een meerjarig inspectieprogramma? Wat staat centraal in de evaluatie: lessons learned, verantwoording, verbetering van processen?
- Vooraf moet bepaald zijn welke aspecten worden geëvalueerd en hoe dat moet gebeuren.
- Uitgangspunten: interne of externe evaluatie, bestaande of nieuw te verzamelen gegevens, eenmalige evaluatie of periodiek.
- Aansturing: wie is de opdrachtgever, waar wordt de opdracht voor de evaluatie in de organisatie belegd, op welke wijze wordt de omgeving (branches, wetenschappers, beleid, andere inspecties) bij de evaluatie betrokken?
- Randvoorwaarden: beschikbaar budget, capaciteit, oplevermoment, methoden en technieken.

Deze fase wordt afgesloten met een plan van aanpak.

In het kader van de Wet milieubeheer zijn milieu-effectrapportages verplicht voor bepaalde werken. Het proces van een MER start met 'scoping'. Onderdelen van dit proces zijn het maken van een startnotitie die ter inzage wordt gelegd, het bespreken van deze startnotitie met betrokkenen en het vaststellen van richtlijnen waar het MER-onderzoek aan moet voldoen. Deze praktijk kent bruikbare parallellen voor het opzetten van een evaluatie voor risicomanagement.

DO

Afhankelijk van wat in het plan van aanpak voor de evaluatie is beschreven, kan deze fase uit de volgende onderdelen bestaan.

- Verzamelen van data en bevindingen.
- Analyseren van data en bevindingen.
- Opvullen van kennisleemten.
- Actief signaleren van veranderingen (politiek, juridisch, ontwikkelingen in het toezichtveld)
- Beoordelen van nieuwe berekeningsmethodieken, externe onderzoeken binnen het toezichtveld.
- Opzetten van een dialoog met de omgeving of participeren in bestaande overlegvormen.

Niet alle informatie hoeft u zelf te verzamelen. In de samenleving is veel informatie beschikbaar dat bruikbaar is voor een evaluatie. Zo telt Rijkswaterstaat niet zelf vogels, maar verkrijgt hij deze van de vele vogelaarverenigingen.

Deze fase wordt afgesloten met een rapportage.

CHECK

In deze fase beoordeelt het management de ontsloten informatie door belangrijke vragen te stellen.

- Zijn de gestelde doelen bereikt?
- Wordt dit onderbouwd door de verzamelde gegevens?
- Hoe denken anderen over de doelbereiking?

Uit de antwoorden op deze vragen moet het management consequenties trekken. Voorbeelden van te trekken consequenties zijn:

- wijziging van de wet- en regelgeving;
- ander beleid;
- andere toezichtstrategie;
- inzet van een ander instrumentarium;
- intensiever of extensiever toezicht;
- aanvullend onderzoek.

ACT

Ten slotte moet besloten worden tot wijziging van de aanpak of van de doelen. Er zijn verschillende mogelijkheden.

- Niets veranderen, alles blijft hetzelfde.
- Beetje veranderen: adaptatie.
- Veel veranderen: wijzigen, bijstellen van plannen.
- Nieuwe doelen stellen en het proces van risicomanagement planmatig opnieuw doorlopen.

1.7.9 Documenteer het proces van risicomanagement

In elk van de hoofdelementen 1 t/m 5 wordt informatie verzameld, verwerkt en nieuwe informatie geleverd voor de volgende stap in het proces. Als op een later tijdstip een evaluatie plaatsvindt, is het nuttig als alle input (aannames, randvoorwaarden, berekeningsmethoden, meningen, overwegingen, opvattingen) en output (data, onderzoeksrapporten, beslissingen, verslagen van besluitvormende bijeenkomsten) goed gedocumenteerd zijn. Om de vraag of de interventies hebben geleid tot vermindering van het risico goed te kunnen beantwoorden, zal de evaluatie ex-post op een vergelijkbare wijze als de evaluatie ex ante moeten worden uitgevoerd. Als een evaluatie door een externe organisatie wordt uitgevoerd wordt het belang van goede documentatie alleen maar groter.

1.7.10 Succes- en faalfactoren bij evaluaties

De weg naar de hel is geplaveid met goede voornemens. Zo gaat het ook met evaluaties: ze worden vaker gepland dan uitgevoerd. Daarvoor zijn vele redenen aan te voeren.

- Evalueren wordt minder leuk gevonden dan het starten van een nieuw project. Dat gaat vooral op als de projectleider voor het schrijven van een inspectieplan ook belast wordt met het uitvoeren van de evaluatie. In dat geval moet de evaluator zijn eigen werk beoordelen met alle risico's van dien. Borging: beleg het programmeren en uitvoeren van een evaluatie bij een ander dan bij degene die verantwoordelijk is voor de hoofdelementen 1 t/m 5.
- Evaluatie is maatwerk. Begin klein en breid uit voor zover noodzakelijk is. Wees daarbij selectief, niet alles is belangrijk. Het is niet noodzakelijk in alle gevallen een enorme evaluatie op te zetten. Soms is met een geplande en goed georganiseerde reflectie met de juiste mensen al heel veel te bereiken. Een evaluatie die te groot en te zwaar wordt opgezet, loopt een groot risico dat hij niet wordt afgemaakt. Wees creatief in het verzamelen van gegevens; soms is wat je wilt weten al voorhanden.
- De evaluatie wordt wel uitgevoerd, maar de resultaten worden niet gebruikt om het proces te wijzigen. Borging: evaluatie opnemen in managementcontracten, afdelingsplannen en toezichtarrangementen.

- Het voornemen tot evaluatie wordt wel beschreven, maar daarin zijn uitgangspunten en randvoorwaarden niet opgenomen. Zo blijft onduidelijk wie procesverantwoordelijk is voor de evaluatie, hoeveel budget en capaciteit beschikbaar zijn, met welke frequentie moet worden geëvalueerd en hoe daarover moet worden gerapporteerd en wat moet worden geëvalueerd. Borging: maak een projectdefinitie.⁶
- Een goede evaluatie kost geld. Wie niet vooraf voldoende middelen heeft gealloceerd kan achteraf niet meer de kwaliteit bieden die wenselijk is. Borging: raam voorafgaand aan een evaluatie de kosten en neem die op in afdelingsjaarplannen.

Noten

- ¹ ‘Tafel van Elf’ is ontwikkeld in opdracht van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving en www.iT11.nl)
- ² De methodiek die ten grondslag ligt aan Expert Choice.
- ³ Restrisico is risicoreductie tot een aanvaardbaar niveau.
- ⁴ De Nalevingsmonitor is ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. De Nalevingsmonitor maakt onderscheid in bureauonderzoek, veldonderzoek en expertisesessie. Het Expertisecentrum kan ook adviseren bij het opzetten van een evaluatie.
- ⁵ Dit kan zijn een interne auditdienst, een beleidsdienst, een adviesbureau of een wetenschappelijk instituut.
- ⁶ Een projectdefinitie beschrijft op een A-viertje alle voornoemde punten en is goedgekeurd door het management.

2. Rijkstoezicht in de praktijk

In dit hoofdstuk zijn toezichtpraktijken omschreven, die weergeven hoe rijkstoezichthouders een of meer hoofdelementen van de risicomanagementcyclus voor hun domein hebben uitgewerkt. Ook zijn voor enkele toepassingen in dat domein toezichtpraktijken in de vorm van een casus beschreven.

2.1 Algemene Inspectiedienst (AID)

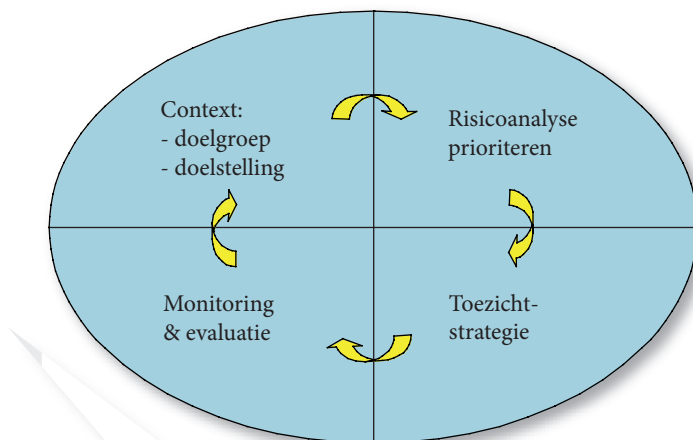
Casus

Programmatisch handhaven toegepast op de Meststoffenwet

Inleiding

De AID gebruikt bij het maken van toezichtstrategieën steeds vaker het concept 'Programmatisch handhaven', zoals ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechts-handhaving van het ministerie van Justitie. Programmatisch handhaven is een planmatige methode, waarbij handhavings- en nalevingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet. Het is gericht op de bevordering van naleving waarbij de risico's van niet-naleving zo optimaal mogelijk worden beheerst. Programmatisch handhaven is binnen het ministerie van LNV vervat in een aantal kwaliteitsstappen. Risicoanalyse is een van die kwaliteitsstappen, op basis waarvan vervolgens de inzet van de instrumentmix wordt bepaald.

Programmatisch handhaven is een cyclisch proces (zie figuur 5). Daarbinnen wordt, nadat onder andere de beleidsdoelstellingen, de beoogde nalevingsniveaus, historische gegevens, expertmeetings, risicoanalyse en 'Tafel van Elf' zijn vastgesteld, een meerjarige handhavingsstrategie opgesteld. In de monitoring en evaluatie staat het effect van de totale instrumentmix centraal waarna het programma kan worden bijgesteld. In 2006 wordt Programmatisch handhaven bij de AID toegepast op de Meststoffenwet (handhavingsprogramma 'nieuw mestbeleid'), de Flora- en faunawet en de Wet gewasbescherming en biociden.



Figuur 5. Het cyclische proces van Programmatisch handhaven.

Aan de hand van het handhavingsprogramma 'nieuw mestbeleid' worden de stappen voor risicomangement zoals weergegeven in deze leidraad behandeld.

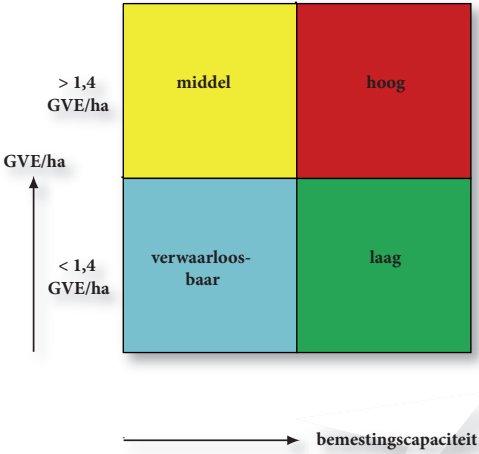
Context vaststellen

De beleidsdoelen voor de Meststoffenwet zijn strak weergegeven (het nitraatgehalte in het bovenste grondwater moet bijvoorbeeld in 2009 in heel Nederland gedaald zijn tot 50 mg/l). Dit vergt een handhaving die erop gericht is deze vastgestelde doelstellingen te bereiken. Omdat de handhavingscapaciteit beperkt is, is gezocht naar alternatieven om deze beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten. Het vaststellen van de risico's, en in welke doelgroepen de risico's het grootst zijn, is daarom een belangrijk onderdeel van het handhavingsprogramma. Het handhavingsprogramma gaat uit van een 'compliance' benadering. De handhaving omvat kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, professionele voorlichting aan en efficiënte communicatie met de landbouwers (onder andere via het LNV-loket⁷). Het doel daarvan is de bereidheid tot vrijwillige naleving van de meststoffenwet- en regelgeving te stimuleren (compliance assistance). Daarnaast wordt er bestuursrechtelijk gehandhaafd: overtredingen worden afgedaan met bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom (LOD).

Risico's identificeren en analyseren

De uitgevoerde risicoanalyse is erop gericht in beeld te brengen hoe groot de kans is dat de beleidsdoelstellingen niet gehaald worden en hoe ernstig de gevolgen hiervan zijn. Dit is gedaan door een inventarisatie van historische gegevens en veldkennis. Vervolgens zijn de geïdentificeerde risico's vertaald naar de verschillende sectoren/doelgroepen.

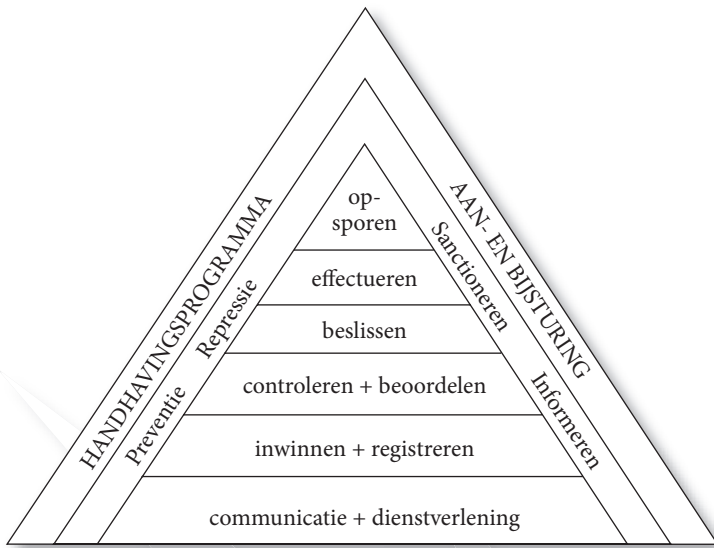
pen die uitstoot van schadelijke stoffen veroorzaken. Hiertoe zijn expertmeetings gehouden met groepen agrarische ondernemers, handhavers en adviseurs van de sector waaruit blijkt dat de grootste risico's voor het niet halen van de primaire normen liggen bij processen in de mestmarkt en de intermediaire sector, de registratie van kunstmest en bij de registratie van uit het buitenland afkomstig diervoer. Koppeling van de genoemde risico's aan landbouwsectoren leidt tot een indeling van risico's naar bedrijfstypen. Voor iedere doelgroep is dit gevisualiseerd (zie figuur 6) waarin het aantal diereenheden per hectare is uitgezet tegenover de (maximale) bemestingscapaciteit van een bedrijf.



Figuur 6. Risico-indeling van bedrijven binnen de doelgroep.

Toezichtstrategieën

Nadat de figuren 5 en 6 voor ieder segment van de doelgroep waren vastgesteld werd een toezichtstrategie ontworpen. Een piramedidiagram (figuur 7) brengt deze strategie tot uitdrukking. De inspanning is enerzijds gericht op het bevorderen van naleving en het voorkomen van overtredingen en milieuschade, en anderzijds op het controleren van risicogroepen en het sanctioneren van overtreders. De mix van in te zetten instrumenten wordt bepaald door het programma, het nalevingsbeeld dat de aselechte controles opleveren en het algehele beeld van de handhaving dat uit de monitoring en evaluatie naar voren komt.



Figuur 7. Visualisatie van toezichtstrategie

Interveniëren en toezicht

De instrumentenmix is grofweg op drie manieren toegepast:

- communicatie en dienstverlening;
- administratieve en fysieke controles;
- selecte controles.

Communicatie en dienstverlening

De benadering binnen de toezichtstrategie is gericht op dienstverlening, voorlichting, kennisoverdracht en ondersteuning en richt zich op alle bedrijven gedurende de gehele looptijd van het programma. Aandacht voor voorlichting is gericht op verbreding van het draagvlak en bevordering van de naleving. Hieronder valt ook de handhavingscommunicatie, die is gericht op vergroting van de subjectieve pakkans.

Administratieve en fysieke controles

Binnen de strategie vinden steekproefsgewijs aselechte controles plaats onder de gehele doelgroep met als doel:

- meting van het nalevingsniveau per norm en per doelgroep;
- onderhoud van de nalevingsbereidheid (vergroting van de (gepercipieerde) pakkans);
- meer inzicht in de doelgroepen.

Selecte controles

Voor de diverse doelgroepen worden bovendien selecte controles gehouden om:

- de pakkans te vergroten door hoge controlefrequentie (zichtbaarheid en analyse en selectie);
- streng sanctieregime te kunnen toepassen voor alle normen;
- een handavingsregime op de gebruiksnormen te introduceren, dat na 1 januari 2007 stapsgewijs strenger wordt;
- evenwicht te bewerkstelligen tussen fysieke (weg-, grens- en bedrijfscontroles) en administratieve controles;
- de pakkans te vergroten voor grote overtreders. Daarvoor wordt een combinatie van dataming en mindmining door analyse en selectie ingezet, en wordt gebruikgemaakt van beschikbare contra-informatie en kennis van de agrarische praktijk.

Communicatie en overleg

De communicatie tussen de diverse betrokken partijen bij het handavingsprogramma verlopen volgens gemaakte afspraken. Vanaf het begin van het traject zijn departementale diensten maar ook het bedrijfsleven betrokken geweest bij de ontwikkeling van het totale toezichtpakket. Dit heeft er onder andere toe geleid dat vanaf 1 juli 2006 alle vrachtwagens uitgerust moeten zijn met een GPS-systeem waardoor ieder mesttransport te volgen is. Uiteraard wordt de sector bij de monitoring en evaluatie betrokken.

Monitoring en evaluatie

De monitoring van de handhaving en naleving heeft tot doel de doelmatigheid en effectiviteit van de inspanningen van de uitvoerende en handhavende diensten te beoordelen en zo nodig bij te sturen. Tevens moet monitoring informatie opleveren voor de evaluatie. Voor de monitoring worden de gegevens uit de controles, nalevingsniveaus uit aselechte steekproeven en resultaten van selecte steekproeven gebruikt. Ook wordt nagegaan hoe tevreden de doelgroep is over het systeem.

Evaluatie van het mestbeleid vindt plaats om na te gaan of de doelen zijn bereikt en of de instrumenten hebben voldaan aan de verwachtingen. De evaluatie levert gegevens op over de:

- realisatie van de milieudoelstellingen;
- nalevingsdoelstellingen;
- effecten van compliancestrategieën;
- effecten van controle en opsporing.

Jaarlijks vindt een evaluatie plaats vinden om vast te kunnen stellen of de prioriteiten moeten worden verlegd, zodat de beperkte handavingscapaciteit altijd zo efficiënt mogelijk wordt benut.

2.2 Arbeidsinspectie (AI)

Toezichtpraktijk van domein Arbeidsomstandigheden Inbedding bestuurlijk Risicoanalysemodel Arbeidsomstandigheden (AIRA) in planning- en controlcyclus

Context vaststellen

De context aanpakken van arbeidsrisico's is vastgelegd in wet- en regelgeving. Relevant zijn onder andere Arbowet '98, ATW en KEW én de visie van de Arbeidsinspectie.

Het werkerterrein van de Arbeidsinspectie omvat ongeveer 550.000 bedrijven en 7 miljoen werknemers. Er zijn 325 inspecteurs om de arbeidsomstandigheden te inspecteren. Hoe laat je deze inspecteurs vissen op plaatsen waar nog geen goede arbeidsomstandigheden zijn?

Visie

De Arbeidsinspectie wil een effectieve toezichthouder zijn. Gelet op de omvang van de taakvelden en de begrensde capaciteit moet de Arbeidsinspectie prioriteiten stellen. In de uitvoering van de handhaving wordt daarom vooral gekeken naar misstanden. Dat betekent dat de Arbeidsinspectie zich in haar toezicht zoveel mogelijk richt op branches en bedrijven waar op basis van beschikbare informatie en actuele inzichten mag worden verwacht dat zich daar de zwaarste en meest frequente overtredingen kunnen voordoen.

Gevaren identificeren

Potentiële arbeidsrisico's zijn geïdentificeerd op basis van ervaringen en inzichten van vakgroepspecialisten en managers binnen de Arbeidsinspectie. In totaal werden dertig categorieën arbeidsrisico's benoemd. De categorieën bleken de arbeidsomstandigheden zoals vastgelegd in de Arbowet '98, ATW, Warenwet en KEW goed af te dekken.

Alle arbeidsrisico's zijn benoemd als oorzaken voor gevaarlijke werkzaamheden, dus: beeldschermwerk en niet het gevolg RSI, vluchtige organische stoffen en niet het gevolg OPS. Beleidsbeheersmatige instrumenten, zoals risico-inventarisatie en -evaluatie, voorlichting en onderricht, zijn niet in AIRA gescoord omdat deze niet direct betrekking hebben op gevaarlijke werkzaamheden. In inspectieprojecten worden ze wel meegenomen.

Risico's analyseren

Het AIRA-model bestaat uit twee delen. Het eerste kwantitatieve deel bestaat uit het bepalen van risiconiveaus aan de hand van de basisformule $R = K \times E$,⁸ of in woorden: het *risico*-niveau (per arborisicocategorie) is het product van de *kans* (percentage potentieel blootgestelde werknemers aan dat arborisico in Nederland) maal het *effect* (mate van arbeidsuitval

door een ongewenste gebeurtenis van het arbeidsrisico). Het gaat hierbij om potentiële risiconiveaus.

Teneinde nu als inspectiebasis de feitelijke risiconiveaus ('vissen waar vis zit') als uitgangspunt te kunnen nemen, wordt in het tweede kwalitatieve deel een nalevingsniveau bepaald onder andere aan de hand van de 'Tafel van Elf', ziekteverzuimcijfers, WAO-instroom, en ervaringen.

Om tot concrete invulling van de kansen, effecten en nalevingsniveaus te kunnen komen, zouden zoveel mogelijk concrete data (onderzoeksgegevens, statistische gegevens) moeten worden gebruikt. Een volledige data-driven risicoanalyse blijkt echter niet haalbaar, en wordt ook afgeraden.⁹ Omdat concrete data maar gedeeltelijk voorhanden zijn, worden de gegevens op basis van expertbeoordelingen ingevuld.

Toezichtstrategieën

Voor het bepalen van de te volgen toezichtstrategieën worden de aflopende potentiële risiconiveaus van de arbeidsrisico's verdeeld in twee risicoklassen. In risicoklasse 1 staan de aandachtspunten met de hoogste risiconiveaus en in risicoklasse 2 de aandachtspunten met de laagste risiconiveaus.

Vervolgens worden de dimensies 'nalevingsniveau' en 'risicoklasse' in een matrix tegenover elkaar uitgezet. Zo ontstaat een toezichtstrategie met vier aandachtsvelden (figuur 8).

	Nalevingsniveau	
	laag	hoog
Risicoklasse 1	actief handhaven én aanvullende maatregelen	actief handhaven óf aanvullende maatregelen
Risicoklasse 2	scans en steekproeven	reactief handhaven dan wel dereguleren

Figuur 8. Toezichtstrategie.

'Aanvullende maatregelen' hangen samen met handhaving en kunnen als 'instrumentenmix' in de bedrijfstakstrategie worden toegepast om de naleving te bevorderen. Te denken valt aan netwerkbenadering en publiciteit met inspectieplannen, idem met projectresultaten, voorlichtingsbijeenkomst voor de branche, alle bedrijven aanschrijven en slechts een deel inspecteren, informatie van bedrijven opvragen.

Interveniëren

Op basis van de toezichtstrategieën worden meerjarenplannen en inspectieprojecten geschreven en worden risicogerichte inspecties ingericht en uitgevoerd.

Communicatie en overleg

De Arbeidsinspectie communiceert veelvuldig via:

- externe publicaties (jaarplan, jaarverslag, persberichten);
- extern overleg met werkgevers en werknemers;
- intern overleg met AI Strategisch Beraad en AI Expertisecentrum;
- rapportages aan Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

Monitoring en evaluatie

Jaarlijks voert de Arbeidsinspectie een Arbomonitor uit onder werkgevers (ad random geselecteerd). Deze monitor schetst de stand van zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden in Nederlandse bedrijven en instellingen. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid inzicht te krijgen in de preventieactiviteiten van ondernemingen. Daarnaast worden monitorgegevens van andere bronnen gebruikt (zoals van CBS en TNO).

Een continu proces van evalueren (reflecteren) is ontstaan om de goede dingen te kunnen en te blijven doen. In dit proces wordt gebruikgemaakt van instrumenten, ingebed in een aantal procedures.

Voor de ontwikkeling van SZW-regelgeving wordt gebruikgemaakt van de SZW-toets. Deze toets is een leidraad van tien stappen, van beleidsinitiatief tot het van kracht worden van regelgeving. Per stap geeft de toets inzicht in de aspecten waarmee rekening moet worden gehouden en welke organisaties erbij moeten worden betrokken. Regelgeving die in voorbereiding is, wordt in de stappen toezicht/handhaving onderworpen aan een handhavingstoets. Deze vragenlijst helpt een oordeel te vormen of de regelgeving al dan niet te handhaven is. Zodra de regelgeving er is, wordt deze meegenomen in het AIRA-model en wordt de procedure van evalueren begeleid door het AIRA-protocol. Dit protocol geeft behalve een tijdsplanning aan wie of welk dienstonderdeel geraadpleegd moet worden voor de evaluatie van gevaren identificeren (hoofdelement 2) en analyseren (hoofdelement 3) en welke vraagstelling daarbij voorgelegd moet worden. De uitkomsten van AIRA worden regelmatig besproken met sociale partners, branches, beleidsmensen en interne deskundigen. Daarnaast worden de uitkomsten vergeleken met en genuanceerd door beschikbare data als ziekteverzuim- en WAO-cijfers, uitgevoerde inspectieprojecten en ervaringen.

Hoofdelementen 4 en 5 (Toezichtstrategieën en Interveniëren) zijn vastgelegd in de jaarlijkse planning- en controlcyclus van de Arbeidsinspectie.

Casus 1

Evaluatie bij het domein arbeidsomstandigheden

De Arbeidsinspectie heeft een protocol voor het raadplegen van (externe) deskundigen. Dit bevat aanwijzingen voor het actualiseren van het systeem AIRA en de invulling van de jaarcyclus AIRA. Dit protocol omvat een beschrijving van de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan de schattingen van blootstellings- en effectwaarden moeten worden gemaakt. Het geeft aan welke deskundigen en welke experts worden benaderd, welke informatie hen ter beschikking wordt gesteld, welke vragen zij dienen te beantwoorden, op grond van welke criteria zij dat moeten doen, of zij dat individueel en/of in groepsverband doen en met welke frequentie de schattingen moeten worden geactualiseerd.

Context vaststellen

De context van het AIRA-model ligt vast in de arbowetgeving. Om de vier jaar evalueren Arbobeleidsdirectie en Arbeidsinspectie deze wetgeving en gaan zij na of er omgevingsfactoren zijn gewijzigd. De resultaten van strategische beschouwingen moeten worden doorvertaald naar AIRA.

Gevaren identificeren

Jaarlijks wordt bepaald welke aandachtspunten AIRA nodig heeft en hoe die worden gedefinieerd. Dienaangaande wordt van medewerkers van de AI (managers strategie, managers inspectie, landelijke projectleiders, vakgroepteamleiders) inbreng gevraagd.

Jaarlijks krijgen zij daarom vragen voorgelegd als:

- Ontbreken er aandachtspunten, zo ja welke? Geef daarvan een definitie.
- Met welke aandachtspunten kunt u niet goed overweg en waarom niet?
- Zijn (bepaalde) voorgestelde definities duidelijk en zijn zij werkbaar? Geef zo mogelijk en gewenst een alternatieve, betere definitie.

De deskundigen worden op de hoogte gesteld van hetgeen met hun antwoorden op de gestelde vragen en hun suggesties is gedaan. Ook als suggesties niet zijn opgevolgd, wordt dit met redenen omkleed teruggekoppeld.

Risico's analyseren

Jaarlijks worden voor de nieuwe aandachtspunten blootstellings- en effectwaarden bepaald. Om de vier jaar worden alle aandachtspunten, effectwaarden en blootstellingwaarden geactualiseerd. In de tussenliggende periode houdt het Expertisecentrum van de Arbeidsinspectie in de gaten of de waarden gewijzigd moeten worden op basis van nieuwe inzichten. Deze vierjaarsperiode is voor AIRA nog niet aan de orde; er zijn pas twee jaren verstreken.

Toezichtstrategie

Toezichtstrategieën resulteren in meerjarenplannen. Deze worden besproken met werkgevers- en werknemers- (branche)vertegenwoordigingen met de vraag of zij de geselecteerde hoge arborisico's herkennen voor hun branche. Daarnaast beoordeelt de AI of de meerjarenplannen overeenkomen met het marktbeeld.

Interveniëren

Het inspecteren wordt regelmatig 'geëvalueerd' door de pers en de politiek. De Algemene Rekenkamer^o houdt periodiek onderzoek naar de systematiek van inspecties en beoordeelt of we wel wisselen waar de vis zit.

Casus 2

Arbomonitor bij het domein Arbeidsomstandigheden

Sinds 1998 voert de Arbeidsinspectie de Arbomonitor uit. Dit onderzoek dient om een representatief beeld te kunnen schetsen van de arbeidsomstandigheden in Nederlandse bedrijven en instellingen. Tegelijkertijd verschaft het inzicht in de preventieactiviteiten van ondernemingen.

De inspecteurs van de AI verzamelen gegevens voor dit onderzoek tijdens bedrijfsbezoeken. De inspecteur werkt dan een vragenlijst af vanuit het perspectief van de werkgever. In het kader van haar toezichthoudende taak past de Arbeidsinspectie bij de afname van de monitor het reguliere handhavingsbeleid toe. Als de inspecteur constateert dat verplichtingen niet of onvoldoende worden nageleefd, volgt een sanctie.

Als het mogelijk is maakt de inspecteur ook een rondgang door het bedrijf. Zo kan hij de antwoorden van de gesprekspartner verifiëren en waar nodig aanvullen met zijn bevindingen. Een aantal onderdelen van het onderzoek heeft expliciet betrekking op het oordeel van de inspecteur.

Om de resultaten van de informatie gegenereerd door de inspecties te kunnen generaliseren naar het gehele Nederlandse bedrijfsleven, is – net als bij de voorgaande monitor – gebruikgemaakt van een gestratificeerde, aselect getrokken steekproef. Voor het trekken van de steekproef is gebruik gemaakt van een door de Arbeidsinspectie bewerkt bestand van de Kamer van Koophandel, opgenomen in het Geïntegreerde Informatiesysteem van de Arbeidsinspectie (GISAI).

De verdeling van de steekproefaantallen over de diverse strata is uit overwegingen van praktische aard niet gelijk aan de werkelijke verdeling van de populatie van Nederlandse bedrijven. Dit is voornamelijk bij de verdeling over de diverse grootteklassen zichtbaar: de kleine bedrijven zijn in de steekproef ondervertegenwoordigd. Bij de analyse is voor deze scheefheid in de steekproef gecorrigeerd door de onderzoeksuitkomsten te herwegen op basis van de werkelijke verdeling van de bedrijven over de sectoren en grootteklassen. Voor de herweging is gebruikgemaakt van de gegevens uit het GISAI.

Toezichtpraktijk van domein Arbeidsmarktfraude

Bestuurlijk Risicoanalysemodel

Context vaststellen

De context 'aanpakken van arbeidsmarktfraude' is vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen én in de visie van de Arbeidsinspectie.

De Arbeidsinspectie is primair een handhavende toezichthouder. De beleidsdirectie Arbeidsmarkt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het handavingsbeleid dat de Arbeidsinspectie ten uitvoer brengt als het gaat om illegale tewerkstelling.

Missie

De Arbeidsinspectie houdt (behalve op het gebied van arbeidsomstandigheden) toezicht op de Wet arbeid vreemdelingen en bestrijdt illegale tewerkstelling. De aanpak van misstanden heeft prioriteit. De Arbeidsinspectie levert relevante informatie over de naleving op deze terreinen en draagt daarmee bij aan inzicht in de werking en vergroting van de effectiviteit van het overheidsbeleid.

Visie

Volledige en vrijwillige naleving van alle wetten en regels op het gebied van de arbeid zijn een illusie, ook als er grote inspanningen worden verricht met voorlichting, subsidies en convenanten. Handhaving door middel van toezicht en opsporing is noodzakelijk om de nalevingsdoelstellingen te halen, zoals die door politiek en bestuur worden bepaald. Het is dus zaak de beperkte handavingscapaciteit daar in te zetten waar de grootste kans bestaat op misstanden en ernstige risico's, waar het nalevingstekort het grootst is en daar waar het dat dreigt te worden.

Het speelveld van de Arbeidsinspectie is groot. Het totale werkterrein bestaat uit meer dan 550.000 bedrijven en instellingen (dit zijn de objecten van toezicht, waarvan er bovendien elk jaar nieuwe bijkomen en andere verdwijnen) met in totaal zo'n 7 miljoen werknemers. Jaarlijks zijn 170 (binnenkort 180) inspecteurs bezig 8.000 tot 10.000 werkplekcontroles uit te voeren. De inspectiecapaciteit wordt zodanig gealloceerd dat de kans op het aantreffen van illegale tewerkstelling zo groot mogelijk is. Ongeveer 40 procent van de capaciteit wordt ingezet in landelijke en regionale projecten van de Arbeidsinspectie. Deze projecten richten zich op risicovolle sectoren zoals de bouw, de land- en tuinbouw, de horeca en uitzendbureaus. Verder wordt 40 procent ingezet in interventieteams, waarin wordt samengewerkt met partners in de handhaving, zoals Belastingdienst, UWV, politie en SIOD. De resterende 20 procent van de capaciteit wordt gebruikt voor tips en meldingen. Risicoanalyse wordt vooral ingezet bij AI-

projecten en interventieteams. De meldingen worden geanalyseerd en zo mogelijk veredeld met aanvullende informatie. Ook dit kan als een vorm van risicoanalyse gezien worden. In 25 procent van de gevallen die worden gemeld, wordt daadwerkelijk illegale tewerkstelling aangetroffen en de inspectiecapaciteit is daarom zo ingericht dat meldingen prioriteit krijgen. Er wordt bij concrete meldingen geen gebruikgemaakt van risicoanalyse. Deze meldingen behelzen ongeveer 15 procent van de totale capaciteit. De resterende capaciteit wordt actief ingezet in projectvorm: 37,5 procent landelijke projecten (horeca, bouw, landbouw, uitzendbureaus), 5 procent regionale projecten, 6 procent landelijke projecten met regionale invulling en 36,5 procent interventieteams. Hierbij wordt risicoanalyse ingezet om de kans op het aantreffen van illegale tewerkstelling te vergroten.

Gevaren identificeren

De potentiële risico's zijn geïdentificeerd met behulp van een expertgroep van personen die beleidsmatig of in de uitvoering betrokken zijn bij illegale tewerkstelling. Deze expertgroep bestond behalve uit vertegenwoordigers van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), de beleidsdirectie Arbeidsmarkt van SZW, het ministerie van SZW, uit specialisten, landelijke projectleiders en inspecteurs van de directie Arbeidsmarktfraude. De risico's zijn vervolgens verwoord in 24 risicofactoren. Aan de hand van deze factoren zijn concrete en meetbare risico-indicatoren benoemd. Een voorbeeld van een risicofactor is de flexibele vraag naar arbeidskrachten, waarbij als concrete risico-indicatoren gehanteerd worden: het aandeel van nulurencontracten en oproepkrachten in vergelijking met de vaste werknemers.

Risico's analyseren

Het uitgebreide model van de Arbeidsinspectie/AMF is nog in ontwikkeling. De formule $risico = kans \times effect$ kan bij de aanpak van illegale tewerkstelling versimpeld worden tot $risico = kans$. Dit komt doordat er bij illegale tewerkstelling niet uitgebreid wordt gedifferentieerd naar risiconiveaus. Elke werkgever die zich schuldig maakt aan illegale tewerkstelling kan worden aangepakt; de capaciteit wordt echter ingezet in de sectoren en bij de werkgevers waar de kans op het voorkomen van illegale tewerkstelling het grootst is. Het effect kan derhalve op '1' worden gesteld. Op dit moment wordt in principe het volgende uitgangspunt $risico = kans$ gehanteerd. Hierbij geldt tevens dat in sectoren waarin over het algemene zware overtredingen voorkomen, een hogere kanswaarde wordt gehanteerd. Hiermee wordt een gedeelte van het te bereiken effect ingecalculeerd.

Samen met de SIOD wordt gewerkt aan een kwantitatief risicomodel waarin aan elke individuele risicofactor een voorspellende waarde gekoppeld kan worden. Dit gebeurt met behulp van zogenoemde regressieanalysetechnieken. De ingebruikname van het model is sterk afhankelijk van de samenwerking met de ketenpartners en de beschikbaarheid van de gegevens.

Toezichtstrategieën

In het huidige model worden de bedrijven met de hoogste risicowaarden (kans op het aantreffen van illegale tewerkstelling) geselecteerd en geïnspecteerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen meldingen en projecten.

In het nieuwe toe te passen model het onderscheid tussen meldingen en projecten van kracht. Idealiter zal de branchegerichte oriëntatie veranderen in een bedrijfsgericht model, waarbij op het niveau van de onderneming een risicowaarde zal worden toegevoegd. Deze waarde bepaalt vervolgens of een onderneming wordt geïnspecteerd of niet.

Interveniëren

Ook bij illegale tewerkstelling wordt gevist waar de vis zit. Daarnaast wordt geïnspecteerd in sectoren waar het onduidelijk is of er veel of weinig sprake is van illegale tewerkstelling en daar waar illegale tewerkstelling een probleem dreigt te worden. Dat gebeurt in samenwerking met ketenpartners zoals politie, Belastingdienst, UWV en SIOD en heeft de vorm van gezamenlijke inspecties, gegevensuitwisseling en het delen van informatie. Dit wordt vastgelegd. Het is de bedoeling zoveel mogelijk meldingen te laten uitmonden in inspecties. De resterende capaciteit wordt daar ingezet waar de kans op illegale tewerkstelling het grootste is. De basis hiervan is opgenomen in meerjarenplannen, jaar- en projectplannen.

Communicatie en overleg

De Arbeidsinspectie communiceert extern via het jaarplan, jaarverslag, projectplannen, projectverslagen en persberichten. Omdat de directie Arbeidsmarkt verantwoordelijk is voor het beleid vindt er regelmatig overleg plaats met deze directie. Ook wordt overlegd met de belangrijkste ketenpartners: de IND, SIOD, CWI, UWV en de Belastingdienst.

Uiteraard verantwoordt de Arbeidsinspectie zich met rapportages bij de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer. Daarnaast communiceert de Arbeidsinspectie regelmatig met branches en brancheverenigingen.

Monitoring en evaluatie

In december 2005 is een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Dit onderzoek dient de naleving van de Nederlandse werkgevers in kaart te brengen en zal periodiek worden herhaald. Daarnaast zal de Arbeidsinspectie op basis van inspectiegegevens branches blijven monitoren. Ook het risicoanalysemodel wordt geëvalueerd om te beoordelen of de uitkomsten van het model voldoende voorspellende waarde hebben als het erom gaat illegale tewerkstelling te voorkomen. Op basis van de uitkomsten kunnen de risicofactoren en indicatoren worden aangepast.

2.3 Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

Toezichtpraktijk

Toepassing Model Risicomanagement

Context vaststellen

De IGZ onderscheidt in 2006 acht programma's. Per programma wordt besloten voor welke sector risicogericht toezicht is aangewezen. Inmiddels zijn in bijna alle programma's projecten begonnen om in het eerstefasetoezicht risico- of prestatie-indicatoren op te stellen om informatie te verzamelen over de risicovolheid van de toezichtobjecten.

Gevaren identificeren

Op basis van een IGZ-breed risicomodel wordt per type toezichtobject (bijvoorbeeld intramurale gehandicaptenzorg of verpleeghuizen) een risicoprofiel opgesteld. Het risicoprofiel bevat een aantal aspecten, zoals cliëntgerichtheid, zorg- en behandelplannen, effectiviteit van zorg en behandeling, veiligheid, continuïteit van zorg/organisatie, deskundigheid van medewerkers, vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming. Ieder risicoaspect is meetbaar gemaakt met indicatoren (bijvoorbeeld het aantal ziekenhuisinfecties of het percentage ziekteverzuim).

Risico's analyseren

Jaarlijks wordt aan de toezichtobjecten informatie gevraagd over de indicatoren. Met deze informatie wordt een risico-inschatting gemaakt (eerstefasetoezicht).

Toezichtstrategieën

De toezichtstrategie houdt in dat er onderscheid gemaakt wordt tussen eerste-, tweede- en derdefasetoezicht. Per programma of per type toezichtobject worden in de toekomst toezichtarrangementen opgesteld.

Interveniëren

Ieder IGZ-programma heeft zijn toezicht beschreven in een meerjaren- of jaarwerkplan. Hierin zijn de beoogde doelen en de inzet van mensen en middelen beschreven.

Communicatie en overleg

Intern wordt gecommuniceerd tijdens het werkoverleg en er wordt informatie verstrekt via intranet. Externe communicatie verloopt via vaktijdschriften en tijdens structureel overleg met diverse brancheorganisaties. Resultaten van het eerste- en tweedefasetoezicht worden gepubliceerd op internet.

Monitoring en evaluatie

Jaarlijks worden de protocollen en werkwijze van GGT geëvalueerd en bijgesteld.

In 2006 wordt een kwaliteitssysteem ontwikkeld om uniformiteit en kwaliteit te waarborgen.

Casus

Gelaagd en gefaseerd toezicht

Inleiding

De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft een risicogerichte benadering van het toezicht. Ze geeft dit vorm onder de naam gelaagd en gefaseerd toezicht (GTT) en streeft daarmee drie doelen na.

- Prioriteren van toezicht; het selecteren van toezichtobjecten die de meeste risico's in zich hebben en daar gerichte toezichtactiviteiten inzetten.
- Een spiegel voorhouden aan organisatie-eenheden om kwaliteit van zorg door de organisaties te verbeteren.
- Inzicht verschaffen in de verschillen van gezondheidszorg voor cliënten, zorgverzekeraars, beleidsmakers en anderen.

Werkwijze

In de nieuwe werkwijze van GGT zijn lagen en fasen te onderscheiden. De gelaagdheid van GGT zit vooral in de bepaling welke bevoegdheden van medewerkers het beste passen bij de werkzaamheden in de onderscheiden drie fasen. Meestal zullen toezichtmedewerkers de informatieverzameling in fase 1 voor hun rekening nemen. Daar hoort deels de analyse van het materiaal bij en de rapportage. De analyse leidt tot een beslissing over de selectie van objecten voor fase 2. In fase 2 kunnen toezichtmedewerkers onder supervisie van een inspecteur eenvoudige (standaard)inspectiebezoeken afleggen. De tweede en derde fase worden doorgaans door respectievelijk inspecteurs en coördinerende inspecteurs uitgevoerd.

Fase 1: informatie verzamelen en selecteren

De IGZ selecteert objecten met de hoogste toezichtprioriteit. De IGZ ontwikkelt daarvoor een instrument dat het beste bij het object van onderzoek past. Op basis van de verkregen informatie maakt de IGZ een risico-inschatting. De gemaakte risico-inschatting geeft de toezichtprioriteit aan. Of deze prioritering terecht is, wordt vastgesteld na een inspectiebezoek in de tweede fase.

Het resultaat van de eerste fase is een onderbouwde selectie van objecten ten behoeve van het tweedefasetoezicht.

Fase 2: inspectieoordeel vellen over individuele objecten

De IGZ gaat bij de objecten die in de eerste fase geselecteerd zijn na of de risico-inschatting

en daarmee ook de toezichtprioritering terecht is. De inspectie bezoekt het object, beoordeelt de situatie en maakt het object duidelijk welke aspecten het moet aanpakken. Vervolgens controleert de inspectie of deze aanbevelingen worden nageleefd.

Het onderzoek in de tweede fase vindt meestal plaats door een inspectiebezoek (en evt. follow-up), maar andere methoden (zoals aanvullend schriftelijk onderzoek) zijn ook mogelijk.

Fase 3: *handhaven*

Een calamiteit of een verontrustend signaal kan aanleiding zijn voor derdefasetoezicht. In de derde fase verscherpt de IGZ het toezicht. Krachtige beïnvloedingsstrategieën worden ingezet om de gesignaleerde risico's te verkleinen. Dit kan door gegevens openbaar te maken, door actief mediabeleid, maar ook door juridische activiteiten zoals tuchtklacht, aanwijzing, bevel, recall-procedure, proces-verbaal en aangifte bij het Openbaar Ministerie.

De IGZ kan ook overgaan op derdefasetoezicht als fase 2 niet het gewenste effect heeft of het toezichtobject niet meewerkt aan fase 2.

2.4 Inspectie jeugdzorg (Ijz)

Toezichtpraktijk

Werken met op risicoanalyse gebaseerd selectief toezicht

Context vaststellen

De context waarbinnen Inspectie jeugdzorg werkt wordt bepaald door de Wet op de jeugdzorg, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en nog een aantal wetten waarin het belang van kwaliteit van jeugdzorg een rol speelt. Het beleid voor de domeinen waarop de Ijz toezicht houdt zoals de bureaus jeugdzorg, de zorgaanbieders, de justitiële jeugdinrichtingen, de opvang van minderjarige asielzoekers (AMA's), de interlandelijke adoptie (vergunninghouders) en de Raad voor de Kinderbescherming, wordt bepaald door de ministeries van VWS en Justitie en is voornamelijk te vinden in de Voortgangsrapportage jeugdzorg. Onlangs is een nieuwe missie en visie van de Ijz bediscussieerd.

Conceptmissie (2006)

De Inspectie jeugdzorg is onafhankelijk en doet gevraagd en ongevraagd onderzoek naar de jeugdzorg in Nederland. De Ijz houdt kritisch toezicht met het oog op de veiligheid van het kind. Wij zijn een slagvaardige organisatie met professionele medewerkers. Door middel van respectvolle en heldere communicatie naar de overheden en de jeugdzorg zetten wij verbeteringen en veranderingen in gang. Als het nodig is informeren wij ook de media. Onze adviezen aan jeugdzorg en overheid zijn niet vrijblijvend. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat instellingen goed werk leveren. Het zijn echter uiteindelijk de ouders en de kinderen die bepalen of de hulp helpt.

Het belang van het kind is doorslaggevend voor ons handelen. Het maatschappelijk effect van het toezicht beschouwen wij als de graadmeter van ons succes.

Conceptvisie (2006)

De Inspectie jeugdzorg ziet voor de toekomst een aantal belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de jeugdzorg. Wij verwachten dat de problemen van de jongeren complexer zullen worden en ook zichtbaarder. Verschillende culturen en radicalisering vragen om andere manieren van hulpverlening. De inspectie houdt samen met andere inspecties nauwlettend toezicht op de onderlinge samenwerking van alle betrokken partijen in de leefwereld van de jeugdigen. De Ijz maakt gebruik van de inzichten van wetenschappelijk onderzoek. De inspecteurs hebben het vermogen om van inspecterende naar adviserende rol te verwisselen en terug. Zij kunnen steeds de kritische distantie houden maar ook nabijheid opzoeken om te kunnen adviseren en stimuleren om de zorgverlening aan de jeugd te verbeteren. Wij gaan

uit van de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor de kwaliteit van de geleverde zorg. Daarom gaan wij steeds meer af op verdiend vertrouwen. Ons toezicht heeft duidelijk effect op het handelen van instellingen en op de handhaving van overheden op het gebied van veiligheid, bescherming en ontwikkeling van de jeugd in Nederland.

Voor de verschillende domeinen zijn met de verantwoordelijke bestuursorganen toezichtarrangementen vastgelegd.

Gevaren identificeren

Op basis van een aantal algemene risicofactoren die zich voordoen in de domeinen van de IJZ beoordelen inspecteurs, beleidsdirecties en bestuurders de mate waarin (per domein) de kwaliteit van de hulpverlening gegarandeerd is, de samenwerking met de ketenpartners effectief is en de cliënt(systemen) centraal staan.

De wijze waarop de risico's moeten worden geïdentificeerd en gewaardeerd wordt jaarlijks geëvalueerd en indien nodig aangepast.

Risico's analyseren

Op basis van de 'expert'-beoordelingen van de genoemde risico's wordt een analyse gemaakt van de domeinen en toezichtobjecten, waar de grootste kans op gebrek aan kwaliteit bestaat. Deze analyse is richtinggevend voor het meerjarenbeleidsplan en de keuzes voor het jaarwerkplan van de IJZ.

Toezichtstrategie

Met de diverse bestuursorganen die de naleving van de betrokken wetten moeten handhaven, VWS, Justitie en de provincies, grootstedelijke regio's worden meerjaren- en jaarwerkplan besproken. Op dit niveau blijft de discussie algemeen, de beleidsdoelen afgezet tegen de onderzoeksresultaten van de IJZ, de risicoanalyses en de toezichtwensen.

Per domein worden keuzes gemaakt voor het algemene toezicht dat de IJZ kan plannen. Voor het onderzoek naar aanleiding van calamiteiten wordt capaciteit gereserveerd. De huidige strategie daarbij is, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen voor de kwaliteit van de zorg, dat er eerst intern onderzoek plaatsvindt aan de hand van een systematische vragenlijst van de IJZ. Op basis van de uitkomsten geeft de IJZ een oordeel en doet eventueel aanvullend onderzoek.

Interveniëren

Uitgaande van het jaarwerkplan, dat de betrokken bestuursorganen goedkeuren, wordt het geplande toezicht uitgevoerd.

Bij de uitvoering van het toezicht wordt gekozen voor diverse vormen.

- Vergelijkend onderzoek, bijvoorbeeld bij alle advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's).
- Een steekproef van een aantal zorgaanbieders op een bepaald terrein (om inzicht te krijgen in naleving).
- Bij een instelling in een provincie naar aanleiding van bijvoorbeeld slechte naleving.
- Thematisch onderzoek naar bijvoorbeeld de toegang tot de Jeugd-GGZ (ism IGZ).

Communicatie en overleg

Op regionaal en landelijk niveau wordt regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg gepleegd over de voorbereiding, de uitvoering en de uitkomsten van het (signalerende) toezicht. Per onderzoeksrapport worden reacties gevraagd van de geadresseerden om effect te bereiken.

Monitoring en evaluatie

Er is bij de IJZ geen sprake van monitoring; er worden geen algemene of standaardgegevens van de toezichtobjecten verzameld. Voor dat soort gegevens wordt gebruikgemaakt van gegevens van anderen, zoals de jeugdmonitor.

Voor het beoordelen van de effecten van het toezicht wordt per onderzoek bekeken of en op welke wijze de aanbevelingen van de inspectie zijn uitgevoerd.

2.5 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)

Toezichtpraktijk

Risico-identificatie en analyse

Inleiding

De Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV) heeft vier aandachtsgebieden: politiezorg, politieonderwijs, brandweezorg en rampenbestrijding. De IOOV is een zogenoemde signalerende toezichthouder. Zij onderzoekt de kwaliteit van de prestaties van de genoemde organisaties. De rapporten worden aangeboden aan de Tweede Kamer, de ministers van BZK en Justitie, de betrokken organisaties en hun besturen. De IOOV heeft circa 50 fte's. Met 25 politiekorpsen, circa 460 brandweerkorpsen en voorbereidingen op rampenbestrijding binnen alle Nederlandse gemeenten is het onmogelijk om alle facetten die binnen de aandachtsgebieden vallen evenveel aandacht te geven. Om de goede dingen te inspecteren wordt daarom gebruikgemaakt van risicoanalyses.

Risicoanalyse voor de brandweer

Voor de diverse aandachtsgebieden van IOOV zijn risicoanalyses uitgevoerd. Omdat de werkvelden verschillend georganiseerd zijn, werden er verschillende analyses uitgevoerd. Voor het cluster brandweezorg is een risico-identificatie en -analyse uitgevoerd met specialisten van de Technische Universiteit (TU) Delft.

Er zijn onvoldoende betrouwbare data over de brandweer beschikbaar om daarop een risicoanalyse te baseren. Daarom is besloten de kennis van experts uit het werkveld te gebruiken. Ongeveer zestig brandweerofficieren, adviseurs, gemeentelijke (beleids)ambtenaren, inspecteurs van IOOV en beleidsmedewerkers van BZK (DG Veiligheid) waren bij het proces betrokken. Deze experts kwamen uit alle delen van het land en hadden expertise in het hele brandweerproces.

De uitdaging was om die expertise gestructureerd in te zetten voor een risicoanalyse. Na overleg met de TU is begonnen met brainstormsessies, ondersteund door computerapplicaties, de 'group decision room'-systematiek (zie hoofdstuk 3).

2.6 Inspectie van het Onderwijs (IvhO)

Toezichtpraktijk Risicomanagement

Context vaststellen

De Inspectie van het Onderwijs (IvhO) gebruikt risicomanagement voornamelijk als basis voor proportioneel en selectief toezicht. Hieronder wordt verstaan: toezicht dat is afgestemd op de risico's van het object van toezicht. Proportioneel en selectief toezicht vereist een oordeel over het risico dat een object van toezicht niet voldoet aan de normen van de inspectie. Hoe groter de risico's, hoe intensiever het toezicht.

Bij de risicoanalyse staat het (niet) voldoen aan de normen van de IvHO centraal. In eerste instantie ging het hierbij om het risico dat een school of instelling niet voldoet aan de normen voor goed onderwijs, maar kortgeleden is dit verbreed naar financiële risico's en nalevingrisico's. De risicoanalyses leiden tot een inschatting van de verschillende risiconiveaus voor alle objecten van toezicht, dat wil zeggen voor alle scholen, instellingen en besturen.

Gevaren identificeren

Voor de identificatie van de gevaren en risico's heeft de IvHO twee expertmeetings georganiseerd waarin men, met behulp van een computergestuurd beslismodel, tot een eenduidige set risicofactoren is gekomen (zie tabel 2). De deelnemende experts waren allen inspecteurs.

Tabel 2. Het expertmodel zoals ontwikkeld door de Inspectie van het Onderwijs.

1. Leiding/Beleid

Kwaliteit leiderschap: er wordt slecht leidinggegeven

Beleid: het beleidsvoerend vermogen is gering

Wisselingen: er zijn veel en problematisch verlopende wisselingen in de leiding

Financiën: de financiële situatie is slecht

2. Personeel

Personeelsverloop: er is sprake van een groot personeelsverloop en veel ziekteverzuim

Kenmerken personeel: het personeelsbestand is eenzijdig samengesteld

Vertrouwen (trust): de relaties tussen docenten, leerlingen, management en ouders zijn slecht

3. Leerlingen

Leerlingverloop: het leerlingverloop is groot

Kenmerken leerlingen: moeilijke leerlingpopulatie

4. Resultaten

Eindresultaten: de eindresultaten zijn slecht of dalen

Tussenresultaten: de tussenresultaten zijn slecht of dalen

5. Tevredenheid stakeholder

Tevredenheid ouders en leerlingen: ouders en leerlingen zijn ontevreden

Tevredenheid werkveld: het werkveld/afnemend veld is ontevreden

6. Onderwijsleerproces

Onderwijsleerproces: het onderwijsleerproces is onvoldoende

7. Overige risicofactoren





























Inschatting: de inspecteur en/of school schat in dat er een risico is

Context: de omgevingsfactoren zijn ongunstig

Risico's analyseren

De verschillende risicofactoren uit het expertmodel zijn voorzien van indicatoren. Hiervoor is gebruikgemaakt van databestanden waarover de inspectie, andere onderwijstoezichthouders, het ministerie van OCW en het CBS beschikten. Voor elk van de mogelijke risicofactoren is, aan de hand van de databestanden, zowel 'kans' als 'effect' geanalyseerd. Effect is hierbij geïnterpreteerd als de toename van de kans dat een school of instelling niet voldoet aan de normen voor goed onderwijs.

De risicoanalyse heeft plaatsgevonden aan de hand van een statistisch risicomodel. De analyse resulteert in een set rekenregels waarmee voor elk afzonderlijk object van toezicht een risico berekend wordt. Dit levert een 'risicoprofiel per object van toezicht' op (figuur 9).

Totaal risicodomein kwaliteit   				
Indicatoren	Jaar	Score	Landelijk gemiddelde	Risico
Totaal risicodomein kwaliteit		82,32		
Recente opbrengstgegevens		38,32		
Percentage onvertraagd naar diploma	2004	78,45	85,01	
Gemiddeld eindexamencijfer	2004	6,64	6,44	
Vershil centraal examen – schoolexamen	2003	0,18	- 0,10	
Toename gemiddeld eindexamencijfer in de laatste vier jaar	2000 2004	0,06	0,02	
Resultaten eerder inspectieonderzoek		77,47		
Plaatsing, doorstroming en keuzebegeleiding	2003	1,00	0,99	
Kwaliteitsbewaking	2003	1,00	0,55	
Pedagogisch handelen	2003	1,00	0,98	
Didactisch handelen	2003	1,00	0,93	
Scholing en teamontwikkeling	2000	0,00	0,86	
Bevordering samenhang tussen delen van de organisatie	2000	1,00	0,86	
Voldoende onderwijstijd	2003	1,00	0,76	
Voldoende aanbod	2003	1,00	0,76	
Functionele externe contacten	2003	1,00	0,99	
Contextfactoren		94,90		
Gemiddelde lasten per leerling	2003	7.243,00	6181,14	
Percentage LWOO-leerlingen (LWOO = leerwegondersteunendonderwijs) van totaal aantal leerlingen	2004	47,03	11,68	
Percentage LWOO-leerlingen jaar 3 en 4 van aantal VMBO leerlingen jaar 3 en 4	2004	37,31	14,26	
Percentage cumi-leerlingen (cumi = culturele minderheid)	2004	8,19	3,25	
Percentage niet-westerse allochtonen in postcodegebied	2004	8,84	11,55	
Percentage totale instroom docenten	2004	17,00	6,69	
Percentage onderwijsgevend personeel ouder dan 46	2004	50,00	55,44	
Totaal aantal leerlingen	2004	691,00	793,68	

Figuur 9. Voorbeeld van een risicoprofiel onderwijskwaliteit.

De professionals, dat wil zeggen de inspecteurs en medewerkers, voeren de uiteindelijke risicoanalyse uit. De risicoprofielen vormen de belangrijkste input, maar zij beoordelen die in samenhang met specifieke kennis over het object van toezicht die niet in het risicomodel is verdisconteerd (zoals klachten van ouders en andere signalen).

Toezichtstrategie

De risicoanalyses bij de IvHO ondersteunen op dit moment de besluitvorming over de planning en het opstellen van toezichtarrangementen. Ze leiden tot een antwoord op de volgende vragen.

- Op welke scholen dient het jaarlijks onderzoek plaats te vinden in de vorm van een bezoek en waar kan dit geschieden op basis van een (semigeautomatiseerde) beoordeling van de leerresultaten van leerlingen?
- Op welke scholen moeten de toezichtarrangementen worden aangescherpt?
- Welke scholen verdienen in het toezicht prioriteit en welke niet? En in welke volgorde bezoeken inspecteurs de scholen?
- Op welke scholen is een gecoördineerde of geïntegreerde actie van verschillende toezichthouders noodzakelijk?

In de nabije toekomst zal de IvHO de risicoanalyses ook gebruiken om besluitvorming over de inhoud van het toezicht te ondersteunen. Hiertoe zullen de risicomodellen verfijnd worden zodat ze meer inzicht opleveren in aard en omvang van de risico's.

Om te komen tot effectieve handhavingstrategieën, wil de IvHO de evaluatie van risicogestuurd toezicht combineren met effectmeting (zie ook onder Monitoring en evaluatie op blz. 56). Door inzicht in de effectiviteit van gevarieerde toezichtarrangementen voor verschillende risiconiveaus, kunnen optimale toezichtstrategieën gekozen worden.

Interveniëren

De risicoanalyses stellen de IvHO in staat per object van toezicht tot een passende onderzoeksvorm of een geschikt toezichtarrangement te komen. Ze ondersteunt besluitvorming over de prioritering en intensiteit van het toezicht. Daarnaast geeft ze indicaties over welke andere (onderwijs)toezichthouder eventueel bij de toezichtact een rol kan spelen.

De interventie zelf blijft de verantwoordelijkheid van de inspecteur. Deze is eindverantwoordelijk voor een specifieke interventie. Hij zal zich vaker dan voorheen moeten verantwoorden als hij afwijkt van de gangbare interventie die is geselecteerd voor een specifiek risiconiveau.

Communicatie en overleg

Aansluitend op de ontwikkeling van de risicomodellen, is intern uitgebreid gecommuniceerd over de risicoprofielen en het beoogde gebruik. Deze communicatie vond plaats in de vorm van voorlichting (bijeenkomsten, intranet, brochures, artikelen), scholing en door 'ambassadeurs' (contactpersonen per inspectiekantoor) te benoemen. Deze interne communicatie is een belangrijke stap gebleken in de omslag naar meer risicogestuurd toezicht.

Tot het voorjaar 2006 was de IvHO terughoudend met externe communicatie over de risico-

modellen. De risicomodellen werden nog getest en ook de evaluatie moest nog plaatsvinden. Slechts een handjevol scholen kon er kennis van nemen. Externe legitimatie is gezocht in lezingen en (wetenschappelijke) publicaties over de risicogestuurde aanpak en de risicomodellen. In het voorjaar is echter met de gemeente Rotterdam een conferentie georganiseerd waarin de risicomodellen becommentarieerd worden door het scholenveld en andere betrokkenen (onderzoeksbureau + gemeente). Na de eerste evaluatie en bijstelling van de modellen, wordt een communicatiestrategie uitgezet.

De risicoanalyses en de risicogestuurde aanpak in het toezicht heeft de IvHO tevens op het spoor gezet van alternatieve toezichtstrategieën. Handhavingcommunicatie behoort hierbij nadrukkelijk tot de mogelijkheden.

Monitoring en evaluatie

De IvHO evalueert en monitort de risicogestuurde aanpak op diverse manieren.

- Via ‘ambassadeurs’, scholingsbijeenkomsten en gesprekken/interviews op de inspectiekantoren.
 - Hoe worden de risicoanalyses uitgevoerd?
 - Welke rol spelen de risicoprofielen hierbij?
 - Wat kan verbeterd worden?
- Via evaluatievragenlijsten onder gebruikers.
 - Begrijpt men de informatie?
 - Waarom en wanneer wijkt men af?
- Kwantitatieve analyses, namelijk door bij nieuwe bezoeken te toetsen of het voorspelde risiconiveau overeenkomt met de (inspecteurs)oordelen en op welke wijze de modellen tot een hogere voorspellende waarde leiden. Na de invoering van vergaande vormen van proportionaliteit zal hiervoor een random-steekproef worden gebruikt vanwaar, ongeacht het risiconiveau, uitgebreid onderzoek plaatsvindt.
 - Welke aanpassingen in risicofactoren en rekenregels leiden tot betere risicomodellen, dat wil zeggen risicomodellen met een hogere voorspellende waarde?
- Door andere betrokkenen (gemeenten, besturen, scholen, andere toezichthouders, veld-directies) te laten reageren op de risicomodellen en -inschattingen en te kijken of de lijstjes risicoscholen die deze betrokkenen (al dan niet impliciet) hanteren, overeenkomen met die van de IvHO.
 - Wat is de externe validiteit van de risicomodellen?
 - Herkennen andere betrokkenen de risicoscholen en risicofactoren?

De resultaten van deze monitoring- en evaluatieactiviteiten resulteren in tussentijdse aanpassingen van de instrumenten en een jaarlijkse update van de risicomodellen. Daarnaast onderzoekt de IvhO, in samenwerking met enkele wetenschappers, de kansen en bedreigingen van de risicogerichte werkwijze. Leidt deze inderdaad tot effectiever en efficiënter toezicht? Dit onderzoek is nadrukkelijk gecombineerd met effectmeting om tot optimale keuzes in combinaties tussen risiconiveaus en handhavingstrategieën te komen. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van (random) variatie in toezichtarrangementen voor de verschillende risiconiveaus, waarna effectmeting plaatsvindt. Daarnaast doet de IvhO onderzoek naar eventuele neveneffecten van de risicogestuurde aanpak.

2.7 Inspectie Verkeer en Waterstaat (Inspectie V&W)

Toezichtpraktijk Algemeen

Inleiding

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (Inspectie V&W) is georganiseerd rondom dertien domeinen van toezicht. Een domein van toezicht sluit aan bij een pakket wet- en regelgeving en kent verschillende vormen van institutionele netwerken, zoals brancheorganisaties. Organisatorisch is er sprake van negen toezichtseenheden verdeeld over drie clusters: land, lucht en water.

De organisatievorm bestaat sinds 1 juli 2005. Tegelijkertijd is begonnen met vernieuwing van het toezicht. De Inspectie V&W werkt toe naar een wijze van toezicht die voor alle domeinen van toezicht zoveel mogelijk vergelijkbaar is. De visie is verwoord in de nota *Toezicht in beweging*. De operationele uitwerking is beschreven in het *Meerjarenprogramma Toezicht in beweging* (http://www.ivw.nl/nl/Images/Toezicht%20in%20beweging_tcm5-7114.pdf). Tussen de domeinen zijn op dit moment nog grote verschillen in de wijze waarop risicomanagement deel uitmaakt van het toezicht.

Hierna wordt een algemeen beeld geschetst van de 'state of the art' voor risicomanagement binnen de Inspectie V&W. Gelet op de verschillen per domein is dat een grootste gemene deler. Op plaatsen waar dat relevant is, wordt aangegeven op hoe de Inspectie V&W dit proces wil gaan vormgeven. Per hoofdelement en per domein van toezicht wordt (voor zover relevant) specifieke informatie gegeven. Voor het domein Waterbeheer worden alle stappen uitgewerkt en voor het domein Luchtvaart is een casus over luchtvaartterreinen opgenomen.

Algemeen

Alle domeinen van toezicht herzien momenteel hun toezichtarrangement zodat dit voor eind 2008 aan de Kaderstellende Visie op Toezicht, de Sturingsvisie V&W en de visie *Toezicht in beweging* voldoet. Deze moderniseringsslag bevat onder andere de zeven hoofdelementen voor risicomanagement.

Context vaststellen

Voor alle domeinen van toezicht is de context beschreven in vigerende toezichtarrangementen. Er zijn grote verschillen in dynamiek: de inpassing van Schiphol in zijn omgeving binnen de kaders voor veiligheid en milieu heeft een ander maatschappelijke context dan de vakbekwaamheidseisen van een binnenvaartschipper.

Gevaren identificeren

Het identificeren van gevaren en risico's is nauw verbonden met het vakmanschap van de inspecteur en is een combinatie van vakinhoudelijke deskundigheid, kennis van wet- en regelgeving en ervaring in het werkveld. Alle domeinen van toezicht identificeren risico's in meer of mindere mate, deels kwalitatief, deels kwantitatief. In enkele gevallen bestaan op deelgebieden systemen die gedetailleerd informatie verzamelen (bijv. FANOMOS, SAFA-team). Allesomvattende systemen voor een heel domein bestaan niet. Wel is bij de meeste domeinen sprake van incidentmeldingsystemen. Experts en onderzoekers van de Inspectie V&W spelen een belangrijke rol in de identificatie van de risico's. Het betrekken van de sector neemt toe.

Domein Waterbeheer: de Inspectie V&W maakt gebruik van RiAnTH (Risico Analyse Tool Handhaving). Het is een methode die helpt met het in kaart brengen van de risico's en naleeftekorten van de verschillende activiteiten waar RWS toezicht op houdt. Het risico wordt bepaald met de formule: $risico = kans \times effect$. Hierbij is kans de waarschijnlijkheid op een overtreding en effect een maat voor de gevolgen van de overtreding. Het programma maakt gebruik van expert judgement. Deelnemers aan een RiAnTH-sessie worden met behulp van het programma door een aantal vragen geleid en gevraagd een schatting van kans en effect te maken. De getallen die uit het programma naar voren komen zijn subjectief, maar geven een goede indicatie van de risico's van verschillende activiteiten ten opzichte van elkaar. De Inspectie V&W gebruikt de uitkomsten van RiAnTH als input van het landelijke risicobeeld.

Domein Schiphol: bij het identificeren van veiligheidsrisico's zijn experts van binnen en buiten de inspectie betrokken geweest in de Veiligheidsadviescommissie Schiphol (VACS).

Risico's analyseren

Binnen de meeste domeinen wordt een vorm van risicoanalyse uitgevoerd, in veel gevallen al gebaseerd op kans x effect. In enkele gevallen beperkt zich dit tot enkele aandachtsgebieden binnen een domein. Nalevingsniveaus zijn vrijwel niet vastgesteld. Uitzondering hierop is bijvoorbeeld de milieunormering rondom Schiphol.

Domein Luchtruim: in 2003 heeft een risicoanalyse Luchtverkeersleiding plaatsgevonden. Het doel was de belangrijkste risico's van verkeersleiding in kaart te brengen en vervolgens te prioriteren. Het model is kwalitatief (kans x effect), waarbij gebruik is gemaakt van expert judgement. Deze analyse was een pilot en is inmiddels afgerond. De resultaten zijn gebruikt bij het auditeren van de Luchtverkeersleiding Nederland.

Domein Schiphol: in 2004 is een risicoanalyse uitgevoerd door een extern bureau. Hierbij zijn de veiligheidsrisico's van de bedrijfsvoering in relatie tot het luchtvaartproces in kaart gebracht. De analyse was in hoofdzaak kwalitatief.¹¹ In 2003/2004 heeft een risicoanalyse certificering Schiphol plaatsgevonden. Het doel was richting te geven aan het auditprogramma in het kader van de certificering van de luchthaven en de inrichting van het toezichtarrangement Schiphol.

Domein Luchtvaarttechnische bedrijven: sinds enkele jaren loopt het project risicoanalyse. De scope is het bepalen van kwaliteits- en organisatorische risico's per bedrijf. Dit is input voor de bepaling van de inspectie-intensiteit per bedrijf. Weegfactoren zijn vastgesteld in een Expert Choice-sessie. Het model is gevalideerd (door Delta Pi) en op grond daarvan aangepast. Het model is semikwantitatief. In 2005 hebben inspecteurs per bedrijf de risico's bepaald. De resultaten hiervan zijn verwerkt in het inspectieprogramma 2006. Momenteel wordt het model besproken met vertegenwoordigers uit de sector.

Domein Luchthavens: in 2005 is een sturingsmodel ontwikkeld voor het toezicht op aangevoerde luchtvaartterreinen. Gedrag, kwaliteit, dynamische kwaliteit en complexiteit van een luchtvaartterrein bepalen de toezichtfrequentie, het soort toezicht en het toezichtinstrument. Weegfactoren worden vastgesteld in Expert Choice-meetingen met in- en externen. Het model wordt vanaf 2006 als pilot toegepast in het inspectieproces. Het model is semikwantitatief.

Domein Goederenvervoer: de risicogebieden zijn vervoer gevaarlijke stoffen, overtreding arbeidstijden en overbelading. Voor gevaarlijke stoffen worden de risico's in kaart gebracht met behulp van de methode-RisMan. De methode-RisMan wordt de komende jaren verder ontwikkeld en gevoed met kwantitatieve informatie.

Toezichtstrategieën

De risicoanalyses uit de vorige stap zijn de basis voor de inspectieprogramma's, die op hun beurt deel uitmaken van de jaarwerkplannen van de Inspectie V&W. Op het jaarwerkplan wordt feedback gevraagd van de beleidskern. De hele cyclus van periodieke risicoanalyse, opstellen van inspectieprogramma's, jaarplan, verantwoording en berichtgeving zit in een planning- en controlcyclus.

Interveniëren

Jaarlijks stellen alle domeinen van toezicht inspectieprogramma's vast. De Inspectie V&W legt haar jaarwerkplan ter goedkeuring aan de minister voor.

Communicatie en overleg

Binnen alle domeinen vindt op allerlei niveaus en over verschillende onderwerpen overleg met de sector plaats. Zo kent binnenvaart de Kennistafels en bij luchtvaart is er sprake van stakeholdermeetings. Dit proces wordt geïntensiveerd, onder andere in het kader van de ontwikkeling van toezichtarrangementen, waarbij de buitenwereld op drie momenten betrokken wordt.

Luchtvaartdomeinen: jaarlijkse bespreking van inspectieprogramma's met de sector.

Domein waterbeheer: jaarlijkse bespreking van audit- en inspectieprogramma's met Rijkswaterstaat en met een vertegenwoordiging van de waterschappen.

Toezichtpraktijk

Domein Waterbeheer

Context vaststellen

De toezichthouder draagt bij aan een kwalitatief goed waterbeheer door onafhankelijk en transparant toezicht uit te oefenen op de wijze waarop de verschillende waterbeheerders (Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies) al hun middelen gebruiken ten behoeve van goed integraal waterbeheer. Dat houdt in dat de waterbeheerder vergunningverlening en handhaving hanteert in samenhang met allerlei andere middelen om te komen tot een goed waterbeheer. Het waterbeheer staat dus centraal, gekoppeld aan thema's als veiligheid tegen overstromingen, schoon water, en veilige verbindingen van internationale kwaliteit. Maar het gaat ook om taken die samenhangen met beheer en onderhoud.

Gevaren identificeren

Op basis van ervaringen en inzichten van deskundigen, en met behulp van databases, en literatuur zijn vijf typen benoemd. Identificatie van de risico's heeft plaatsgevonden in expertsessies. Daarnaast wordt ook een deel van het inspectieprogramma ingevuld op basis van de actualiteit. Wat speelt er? Wat verwacht de maatschappij dat V&W doet?

Risico's analyseren

De toezichthouder heeft voor het Risicobeeld 2006¹² de effecten onderzocht van het niet goed uitvoeren van werkprocessen in het waterbeheer door Rijkswaterstaat: milieu-, veiligheids- en politiek-bestuurlijke effecten. De naleving is onderzocht door nalevingstekorten te schatten met een speciaal ontwikkeld instrument. De kansant van de risicoanalyse is geheel opnieuw uitgevoerd. Dit laatste heeft geleid tot een (nieuwe) indeling in drie kansgroepen. Er is nu een nieuwe indeling van het Risicobeeld Waterbeheer: een combinatie van drie kansgroepen (groot, middelgroot, klein) met twee effecten (groot, minder groot). Het Risicobeeld 2006 bevat dus zes combinaties van kans en effect.

De toezichthouder heeft ook een quick-scannaleving ontwikkeld. Deze is bedoeld om op een snelle manier de naleving van een wet te meten, inclusief het bepalen van redenen voor (niet-)naleving en het verzamelen van kenmerken die (niet-)naleving kunnen voorspellen.

Toezichtstrategieën

De Inspectie V&W gebruikt het Risicobeeld, aangevuld met bronnen van buiten om werkzaamheden te prioriteren. Rijkswaterstaat kan het Risicobeeld gebruiken om toezicht op derden vorm te geven. Het Risicobeeld wordt in 2006 uitgebreid naar de regionale wateren.

Interveniëren

De toezichthouder beschikt over een aantal middelen bij het uitoefenen van toezicht:

- inspectiekaders;
- uitvoeringskaders 'eigen dienst' Rijkswaterstaat;
- adviezen over handhaafbaarheid;
- adviezen aan beleid;
- inspecties in de vorm van audits en dieptecontroles.

Communicatie en overleg

In 2006 wordt het auditcomité vervangen door het Inspectiecomité Rijkswateren en het Inspectiecomité Regionale Wateren. Deze comités adviseren over de audits en de inspecties aan de IG. Vanaf 2007 worden de comités samengevoegd in het Inspectiecomité Water.

Monitoring en evaluatie

Monitoring vindt plaats via jaarlijkse inventarisatie van waterkwaliteitscijfers, ervaringen, uitkomsten van inspectieprojecten en gesprekken met het veld. Aanvullend wordt de gekozen aanpak geëvalueerd.

Casus

Sturen van toezicht, een sturingsmodel voor het toezicht op de aangewezen luchtvaartterreinen

Binnen de Inspectie V&W speelt momenteel de vraag hoe het toezicht op luchtvaartterreinen effectiever en efficiënter kan worden ingezet. Concreet worden de frequentie en manier van toezicht ter discussie gesteld. Momenteel is het toezicht op de aangewezen luchtvaartterreinen in Nederland niet selectief. Praktisch betekent dit dat alle aangewezen luchtvaartterreinen aan een vast aantal inspecties per jaar worden onderworpen. Dit aantal is alleen afhankelijk

van de complexiteit van het luchtvaartterrein en is in de meeste gevallen vastgesteld op twee per jaar.

Uit onderzoek blijkt dat de efficiëntie van de Inspectie V&W met name kan worden gestuurd op basis van de toezichtfrequentie. De toezichtsoort en het toezichtinstrument zijn bepalend voor de effectiviteit van de Inspectie V&W. Om deze drie parameters aan te sturen is een model opgesteld dat de complexiteit, de kwaliteit, de dynamische kwaliteit (evolutie van de kwaliteit) en het gedrag van een luchtvaartterrein als input heeft.

De complexiteit van luchtvaartterreinen wordt bepaald aan de hand van vier categorieën.

- Categorie 1: aangewezen terreinen met een belangrijke nationale functie, verharde baan/banen en aanwezigheid van luchtverkeersleiding.
- Categorie 2: aangewezen terreinen met een belangrijke regionale functie, verharde baan/banen en aanwezigheid van luchtverkeersleiding.
- Categorie 3: aangewezen terreinen met verharde baan/banen, zonder luchtverkeersleiding.
- Categorie 4: aangewezen terreinen met onverharde baan/banen, zonder luchtverkeersleiding.

Het model 'Kwaliteit' kan het beste worden opgezet door middel van een 'Ishikawa'-structuur. Kwaliteit wordt getoetst aan de hand van twaalf parameters en verdeeld in drie categorieën: indirecte processen, infrastructuur en operationele diensten.

Van de parameters hebben 'operationele diensten – Havendienst' en 'infrastructuur – Staat' de grootste invloed op het model (beide 18 procent).

De dynamische kwaliteit kan worden gemodelleerd door middel van de richtingscoëfficiënt (helling) van de lineaire trendlijn. Deze trendlijn wordt berekend met de scores van het model kwaliteit over een periode van twee jaar als input.

Het gedrag van een luchtvaartterrein kan gemodelleerd worden aan de hand van drie parameters. Ten eerste is de openheid van de formele en informele communicatie tussen de exploitant en de toezichthouder van belang (communicatie).

Een tweede parameter is de mate waarin de exploitant aanbevelingen en bevindingen actief oppikt om de veiligheid op het terrein te bewaken (terugkoppeling).

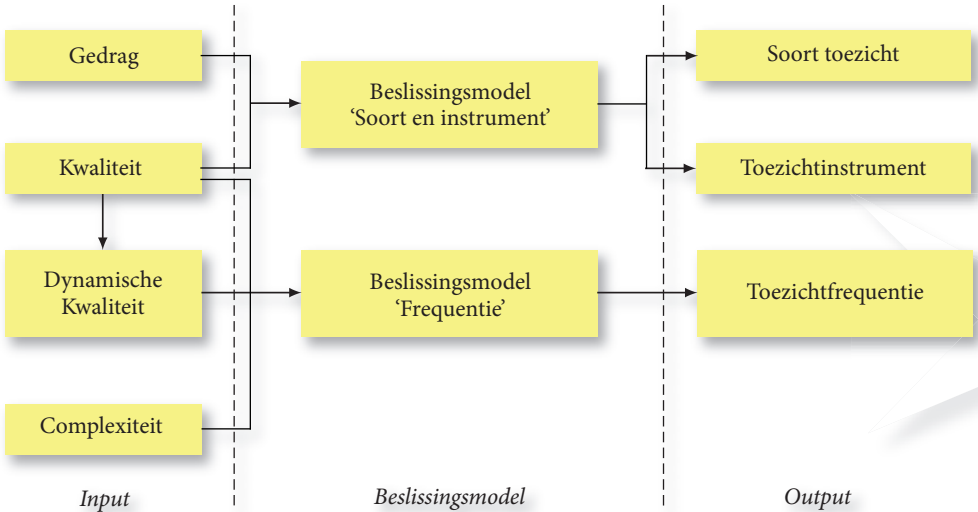
Ten slotte is het ook van belang of een exploitant zelf de sterke en zwakke punten van zijn organisatie en terrein kent (realistisch zelfbeeld).

Van deze drie parameters is de terugkoppeling doorslaggevend.

Er blijkt dat het toezicht efficiënt kan worden ingezet door de toezichtfrequentie te variëren. Deze toezichtfrequentie is afhankelijk van de complexiteit van het luchtvaartterrein, de kwaliteit van de exploiterende organisatie en de evolutie van deze kwaliteit. Afhankelijk van deze drie inputs kan de frequentie variëren tussen één en twaalf inspecties per jaar.

Effectief toezicht is afhankelijk van twee parameters, namelijk de toezichtsoort en het toezichtinstrument. Beide parameters zijn afhankelijk van de kwaliteit en het gedrag van de exploiterende organisatie.

Een overzicht van het totale beslissingsmodel is gegeven in figuur 10.

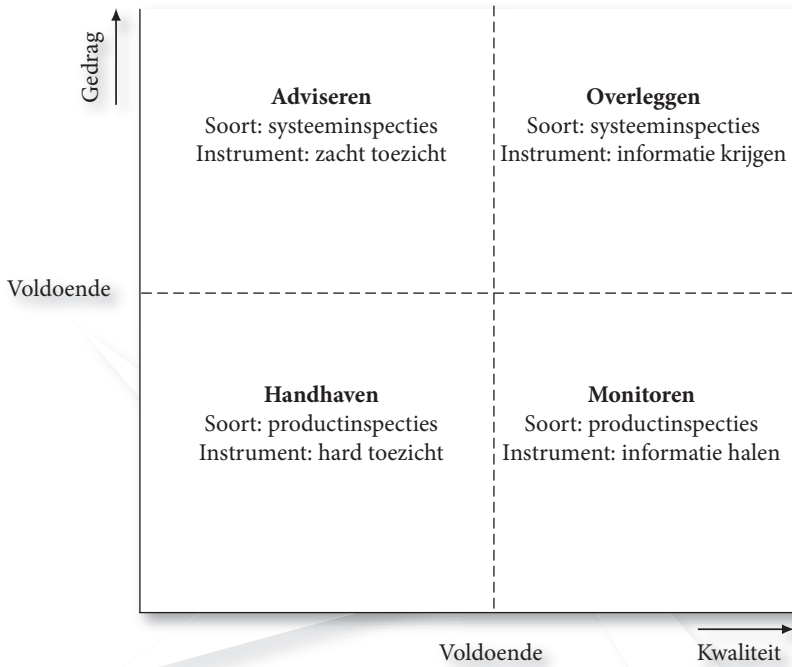


Figuur 10. Overzicht van het totale beslissingsmodel.

Productinspecties zijn effectiever als het gedrag niet voldoet, systeeminspecties hebben meer effect als het gedrag in orde is.

Bij gebrek aan kwaliteit moet de toezichthouder altijd ingrijpen om de veiligheid op het terrein te verbeteren. Bij slecht gedrag kan dit het beste door middel van hard toezicht, is het gedrag in orde, dan volstaat zacht toezicht. Is de kwaliteit voldoende dan kan de toezichthouder zich beperken tot het zich informeren over de situatie. Bij voldoende gedrag zal hij deze informatie zonder aandringen van de exploitant krijgen. Is het gedrag echter onvoldoende dan zal de toezichthouder actief op zoek moeten gaan naar informatie.

Een overzicht van het beslissingsmodel Toezichtsoort en toezichtinstrument is gegeven in figuur 11).



Figuur 11. Beslissingsmodel toezichtsoort en toezichtinstrument.

2.8 Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)

Toezichtpraktijk Op niveau handhaven

Context vaststellen

In de Mijnbouwwet wordt het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) aangewezen als toezicht houder op naleving van de mijnbouwwetgeving. Deze wetgeving is van toepassing op alle activiteiten bij de delfstofwinning, uitgevoerd door of namens mijnbouwondernemingen. Het gaat vooral om gas, aardolie en zout in Nederland en het Nederlandse deel van het continentaal plat. De minister van SZW heeft het SodM bovendien aangewezen voor het toezicht op de naleving van de Arbo- en Arbeidstijdenwetgeving, en de minister van VROM heeft dat gedaan voor toezicht op de naleving van de milieuwetgeving. Als gevolg daarvan is het SodM het enige loket voor de delfstofwinning. SodM heeft samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de VROM-inspectie en de Arbeidsinspectie. De wijze van handhaving van de diverse wetten geschiedt op dezelfde wijze als door deze handhavingpartners. Het handhavingplan van SodM is door alledrie de ministeries (opdrachtgevers) goedgekeurd.

Missie

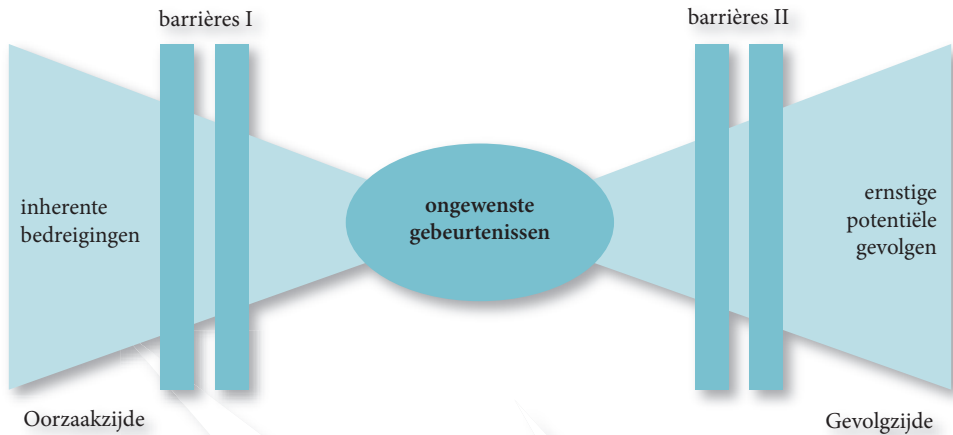
Het zekerstellen dat de delfstofwinning op een maatschappelijk verantwoorde wijze wordt uitgevoerd.

Visie

Het Staatstoezicht op de Mijnen wil een lerende organisatie zijn die gebaseerd op haar professionaliteit, transparantie en onafhankelijkheid een belangrijke bijdrage levert aan de beheersing van de risico's voor de veiligheid en gezondheid (intern en extern), het milieu, bodembewegingen en aan het optimaal gebruik van de aanwezige delfstoffen.

Risico's identificeren

Bij het uitoefenen van handhavingstaken moet duidelijk zijn op welk niveau de wet- en regelgeving gehandhaafd dient te worden om een bijdrage te leveren aan het realiseren van een beoogd (gewenst) nalevingsniveau. Het gewenste handhavingsniveau kan verschillen per wet (of wetsbepaling), afhankelijk van de risico's die het niet naleven oplevert.



Figuur 12. Bow-tie model.

Voor een goed inzicht in het begrip risico gebruikt SodM het vlinderdasmodel (bow-tie), zie figuur 12. Potentiële bedreigingen (op de gebieden veiligheid, gezondheid, milieu of doelmatige winning) kunnen leiden tot ongewenste gebeurtenissen (vrijkomen van een brandbaar medium, blootstelling aan gevaarlijke stoffen, onvoorziene emissies naar het milieu). De barrières I zijn maatregelen (apparaten, systemen, procedures, gedrag) die deze ongewenste gebeurtenissen moeten voorkomen. In het geval ze zich toch voordoen, kan een potentieel gevolg ontstaan (zoals explosie, ziekte, overlijden, verontreiniging van oppervlaktewater). Deze gevolgen kunnen beperkt worden door toepassing van de barrières II (zoals blussystemen, snelle repatriëring, afschermen en opruimen van de vervuiling).

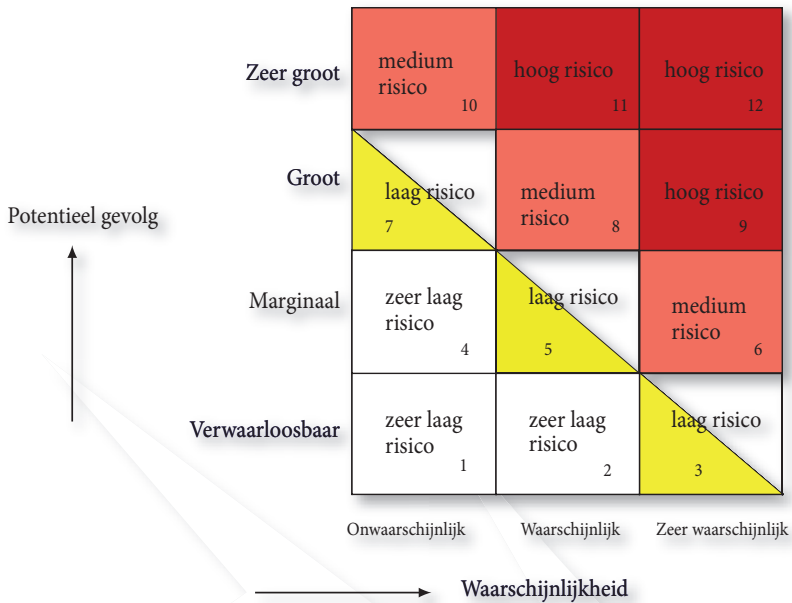
De aspecten veiligheid (V), gezondheid (G), milieu (M), bodembeweging (B) en doelmatige winning (D) welke door SodM gehandhaafd worden zijn in tabel 3 gedefinieerd.

Tabel 3.

Bedreigingen		Ongewenste gebeurtenis	Potentiële gevolgen
V1	veiligheid van werknemers en omwonenden	vrijkomen van brandbaar of explosief medium	brand, explosie, doden, gewonden
V2		verlies van de integriteit van de constructie	instorting, doden, gewonden
V3		offshore transportincident (helicopter)	neerstorten, brand, doden, gewonden
V4		onveilige handeling of situatie	lichamelijk letsel, overlijden
G1	gezondheid van werknemers en omwonenden	blootstelling aan gevaarlijke stoffen en biologische agentia (gassen, dampen, nevel, stof)	(huid)aandoeningen, ziekte, overlijden
G2		voedsel/water besmetting/vergiftiging, legionella etc.	ziekte, overlijden
G3		blootstelling aan fysische factoren (temperatuur, klimaat, geluid, trillingen, straling, overdruk)	gezondheidsklachten, beroepsziekten
G4	gezondheid van individuele werknemer	fysieke belasting (zitten, staan, tillen, beeldschermwerk), psychische factoren (werkbelasting, tempo, arbeidstijden, inhoud en organisatie van het werk)	gezondheidsklachten, ziekte, psychische klachten
M1	milieu, emissie (omgeving)	overschrijding van wet, norm of convenant	verontreiniging van bodem, lucht, oppervlaktewater, zeewater
M2		als gevolg van incidentele onvoorziene voorvallen	
B1	bodembeweging (bezoekers en omwonenden)	aardbeving, sinkhole vorming en sterke bodemdaling	schade aan gebouwen en infrastructuur, doden, gewonden
B2		instorting van kalksteengroeven	
D1	doelmatige winning	onverantwoorde exploitatie van olie- en gasvelden	derving van staatsinkomsten, achterblijven van delfstoffen en verlies van werkgelegenheid

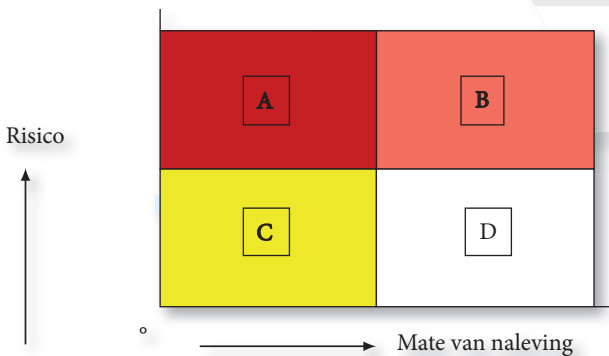
Risico's analyseren

Op grond van audits, inspecties en onderzoek van ongevallen, voorvallen en klachten, wordt voor de te handhaven regelgeving een risico-inschatting gemaakt. Hierbij worden de matrices risico-inschatting (figuur 13) en prioriteiten stellen (figuur 14) toegepast.



Figuur 13. Matrix risico-inschatting.

Toezichtstrategieën



Figuur 14. Matrix prioriteiten stellen.

Hierbij wordt de volgende risicogerichte toezichtstrategie gehanteerd.

- A:** toezicht heeft hoge prioriteit, hoge inspectiedruk met waar mogelijk 'lik op stuk'-interventie.
- B:** toezicht heeft prioriteit, naleving stimuleren door inspectiedruk en betrekken van branchevereniging.
- C:** toezicht incidenteel, focus op overtreders, bekendheid geven aan regelgeving, stimuleren van voorlichting door de branche.
- D:** actief reageren op klachten.

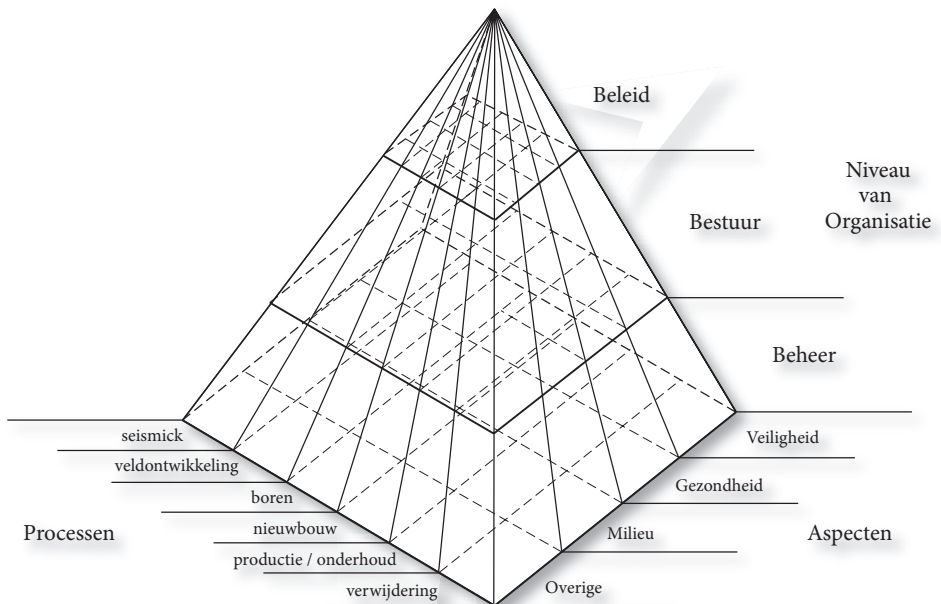
Interveniëren

Toezicht wordt gehouden aan de hand van het vijfjarenhandhavingplan. Hierin is bij elk uit te voeren toezichtproject de frequentie aangegeven waarmee het project wordt uitgevoerd. Zowel onderwerp als frequentie is bepaald met de matrices voor risico-inschatting en prioriteiten stellen.

Voor elk inspectieproject wordt een projectopdracht uitgewerkt. De matrices voor risico-inschatting en prioriteiten stellen worden hierbij nogmaals gebruikt om per artikel de toezichtstrategie te bepalen. Alle door het SodM te handhaven wetgeving is hiertoe in Excel-overzichten geplaatst. Op basis hiervan worden inspectielijsten opgesteld.

De mijnbouwwetgeving en de milieuwetgeving richten zich voornamelijk tot de mijnbouwondernemingen. Deze vertonen een grote mate van spontane naleving. De Arbo- en Arbeidstijdenwetgeving richt zich ook tot de ca. 600 ondernemingen die door de mijnbouwondernemingen worden ingehuurd. Daar is de spontane naleving aanzienlijk minder.

De mijnbouwondernemingen werken alle met een zorgsysteem. Bij visualisatie door middel van het piramidemodel (figuur 15) wordt de relatie aangegeven tussen mijnbouwkundige processen, de aspecten veiligheid, gezondheid, milieu, doelmatige winning en schade door bodembewegingen en de drie organisatieniveaus.



Figuur 15. Piramidemodel.

Communicatie en overleg

SodM communiceert in grote lijnen de volgende informatie aan de betrokken partijen.

Interne belanghebbenden

- Presentatie van thema-inspectieprojecten.
- Terugkoppeling van (internationale) conferenties.
- Presentaties door deskundigen uit de mijnbouwindustrie, kennisinstituten en ministeries.
- Publicatie van (inter)nationale informatiebulletins op het SodM-intranet.
- Weergave van de SodM-werkwijze via het bedrijfsvoeringssysteem.

Externe communicatie

- Publicaties van strategisch beleid, handhavingplan, interventiebeleid, jaarverslag, tevredenheidsonderzoek, thema inspectieprojecten, veiligheids-, gezondheids-, en nieuwsbulletins via de SodM-website (www.sodm.nl), alsmede de kwartaalrapportage aan de minister van EZ en de IG's van VROM en AI.
- Jaarwerkplanoverleg met alle mijnondernemingen.
- Regulier overleg met branche organisatie(s) en vakbonden.
- Regulier overleg met kerndepartement, Arbeidsinspectie, VROM-inspectie en kennisinstituten.
- Bilateraal overleg met Europese (Duitsland, Groot-Brittannië en Noorwegen) zusterorganisaties.
- Jaarlijks internationaal overleg in North Sea Offshore Authorities Forum, International Regulators Forum, European Pipeline Authorities (veiligheid en gezondheid) en OSPAR- verband (milieu).
- Overleg tussen de NSOAF-lidstaten en brancheorganisaties uit de offshore-industrie.

Monitoring en evaluatie

De belangrijkste SodM-monitoring- en evaluatieprocessen op een rijtje.

Monitoren

- Balanced score card met strategische én tactische kritieke succesfactoren ten aanzien van:
 - opdrachtgevers EZ, SZW en VROM
 - overige stakeholders
 - interne processen
 - leren en ontwikkelen.
- Interne en externe audits van het SodM-bedrijfsvoeringssysteem.
- Driejaarlijks tevredenheidsonderzoek onder de belangrijkste stakeholders.
- Volgen van voor de dienst relevante onderzoeken van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot handhaving door rijksinspecties.

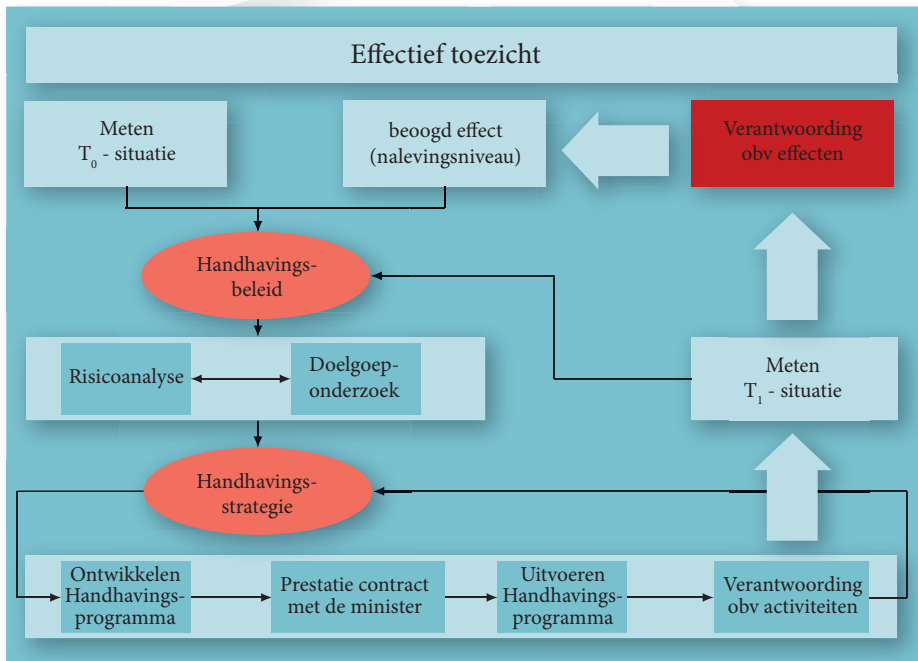
Evaluëren

- Regelmatige evaluatie op afdelings- en MT-niveau tijdens overleg.
- Tweemaal per jaar evaluatie van de realisatie van plannen en aanbevelingen door middel van management reviews.
- Aanpassingen in handhavingstrategie aan de hand van (inter)nationale ontwikkelingen.
- Evaluatie en opvolging van het stakeholdersonderzoek en de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.
- Planning en controlcyclus (jaarwerkplan, halfjaarsrapportage en jaarverslag).

2.9 Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)

Toezichtpraktijk Effectief toezicht

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) zorgt voor gezondheidsbescherming van mens en dier. Zij houdt toezicht op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en de gezondheid en het welzijn van dieren. De VWA werkt binnen de hele productieketen: van grond- en hulpstof tot eindproduct of consumptie. De VWA is een agentschap met ongeveer 1800 medewerkers binnen het ministerie van LNV. De VWA heeft twee opdrachtgevers, LNV voor de vleeskeuring, diervoeders, dierenwelzijn en diergezondheid en VWS voor voedselveiligheid (m.u.v. diervoeders en vleeskeuring), productveiligheid, alcohol en tabak. De VWA hanteert bij de uitoefening van haar toezicht een meerjarig planningsmodel. Dit houdt in dat per vier jaar een meerjarenvisie wordt ontwikkeld die de inhoudelijke ontwikkelingen op de terreinen waarop zij toezicht houdt, verbindt met de bestuurlijke en politieke ontwikkelingen. In deze visie worden effectgerichte meerjarendoelstellingen geformuleerd. Op basis van deze meerjarenvisie worden jaarplannen ontwikkeld en uitgevoerd (zie figuur 16).



Figuur 16. Model voor effectief toezicht.

Centraal in deze aanpak staat de missie van de VWA ‘naar zichtbare risicoreductie’. Door het uitvoeren van haar drie kerntaken risicobeoordeling, risicocommunicatie en toezicht wordt aan deze missie invulling gegeven.

Binnen de kerntaak Toezicht bevindt de VWA zich sinds enkele jaren in een transformatieproces van ‘toezicht omdat het moet’ naar ‘toezicht omdat het maatschappelijk effectief is’. Om dit proces handen en voeten te geven is een toezichtvisie opgesteld,¹³ zijn een bijbehorend model en praktische instrumenten ter invulling van dit model ontwikkeld. Centraal hierin staat effectief toezicht, gericht op de reductie van risico’s.

Stappenplan

De invulling van het model vindt plaats aan de hand van het volgende stappenplan. Aan dit VWA-stappenplan is een kolom toegevoegd waarin de relatie met de Leidraad is aangegeven.

Stap	Activiteit	Methode/instrument	Relatie met Leidraad risicomanagement
1	Scope bepalen	Beschrijven. Ordening ingegeven door de aanleiding voor het toezicht	Context vaststellen

Bij het vaststellen van de context streeft de VWA naar een maximale eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Daarbij zijn nieuwe vormen van toezicht, zoals toezicht op (bedrijfseigen) controle(systemen) het waard op haalbaarheid te worden onderzocht. Daar waar het kan beweegt de VWA zich af van directe controles. Daar waar het moet, bijvoorbeeld als bedrijven onvoldoende verantwoordelijkheid nemen, worden deze controles geïntensiveerd. Behalve op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven richt de VWA zich op maximale informatievoorziening aan de consument. Het maximaal informeren van de consument stelt deze in staat zelf keuzes te maken en desgewenst ‘met de voeten’ te stemmen.

2	Prioriteren van wettelijke voorschriften op basis van risico’s	Expertschattingen ondersteund door Expert Choice en wetenschappelijk onderzoek. Externe meldingen en wetenschappelijk onderzoek	Gevaaridentificatie en risicoanalyse
---	----------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------

Het identificeren van gevaren en risico’s vindt door de VWA op twee niveaus plaats. Het eerste niveau is de identificatie van bekende gevaren/risico’s die onder het minimale niveau van beheersing dreigen te geraken. Deze zijn veelal het gevolg van onvoldoende naleving van wet- en regelgeving. Het tweede niveau betreft het vroegtijdig kunnen identificeren van opkomende nieuwe gevaren en risico’s. Voor deze laatste taak is het Bureau Risicobeoordeling van de VWA verantwoordelijk. Bij beide niveaus van identificatie benut de VWA de kennis en expertise uit haar omgeving. Consumenten kunnen met hun klachten en signalen 24 uur

per dag terecht bij de meldkamer van de VWA. De ruim 40.000 consumentenklachten per jaar worden geregistreerd en onderzocht. Een andere bron van signalen is het Europese Rapid Alert System. Via dit systeem brengen lidstaten elkaar op de hoogte van geïdentificeerde (potentiële) risico's in de verschillende lidstaten. Daarnaast vindt periodiek overleg met stakeholders plaats over ontwikkelingen en trends en de daarmee gepaard gaande risico's. Na het identificeren worden door experts keuzes gemaakt welke risico's het meest relevant zijn.

3	Metten van huidige naleefniveaus en analyse van historische handhavingsgegevens per product- of doelgroep	Nalevingschatting door experts m.b.v. (elektronische) 'Tafel van Elf'. Nalevingsmeting via (telefonische) enquêtes. Analyse van historische handhavingsdata m.b.v. data-analyse.	Risico's analyseren (1)
4	Bepalen van het beoogd effect (veelal beoogd naleefniveau)	Op basis van input van beleidsdirecties en eigen expertise.	
5	Onderzoek naar motieven voor (niet-)naleving	Gedragsanalyse m.b.v. de 'Tafel van Elf'. Belevingsonderzoek (telefonisch). Sociologisch onderzoek.	Risico's analyseren (2)

Analyse van de geïdentificeerde risico's vindt in eerste instantie plaats met behulp van data-analyse. Op basis van wetenschappelijke kennis en inzichten worden toezichtgegevens uit het recente verleden geanalyseerd. Onderzocht wordt waar of wanneer een geïdentificeerd risico zich het meest waarschijnlijk zal openbaren. Vervolgens wordt in beeld gebracht wat het huidige niveau van risicobeheersing (naleving) is. Als dit bekend is, wordt een studie verricht naar de (niet-)nalevingsmotieven van de (groep) ondernemers die verantwoordelijk (is) zijn voor de risicobeheersing (naleving). Hierbij wordt gebruikgemaakt van de 'Tafel van elf' en wordt in voorkomende gevallen in samenwerking met een universiteit sociologisch onderzoek uitgevoerd.

6	Ontwikkelen van het toezichtarrangement	O.b.v. vooronderzoek (stappen 3 t/m 5) ontwikkelen van een interventiemix. 4E-model voor mix van klassieke en innovatieve interventie- instrumenten.	Toezichtstrategieën
---	-----------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------

Voorafgaand aan het ontwikkelen van toezichtarrangementen wordt een toezichtstrategie bepaald. Wordt er bijvoorbeeld onaangekondigd gecontroleerd en hard en strak opgetreden, of wordt eerst een informatieronde gehouden, waarna de controledruk geleidelijk wordt

opgevoerd? De vraag welke instrumentenmix wordt ingezet, wordt voor een deel bepaald door de aanleiding van het toezicht en de daarbij behorende wettelijke mogelijkheden of beperkingen.

Een van de aanleidingen ligt in de wettelijk opgedragen taken. Hieronder vallen bijvoorbeeld keuringshandelingen op slachtdieren en erkenningverlening. Een andere aanleiding is het scala aan wettelijke voorschriften waaraan ondertoezichtgestelden zich dienen te houden. De VWA dient hierop structureel toezicht uit te oefenen (preventiefunctie). Een derde mogelijke aanleiding vormt het (plotseling) optreden of bekend worden van acute problemen in relatie tot de relevante VWS- en LNV-beleidsvelden (brand blussen).

Vanuit deze op aanleiding gebaseerde driedeling zijn binnen de VWA drie toezichtbenaderingen te onderscheiden.

- De **uitvoeringsgerichte benadering** is van toepassing op de uitvoering van exact voorgeschreven wettelijke taken. Deze benadering is door jarenlange toepassing routine bij bepaalde onderdelen van de VWA. Verantwoording vindt plaats op basis van aantallen uitgevoerde activiteiten.
- De **procesgerichte benadering** heeft als vertrekpunt de wettelijke kaders, wat deze benadering toepasbaar maakt op het grootste deel van het toezichtgebied van de VWA. Verantwoording vindt plaats op basis van naleefniveaus.
- De **probleemgerichte benadering** stelt het probleem centraal. Verantwoording vindt plaats in termen van ‘opgeloste problemen’.

De uitvoeringsgerichte benadering kent de minste vrijheidsgraden in het inzetten van innovatieve toezichtstrategieën. De probleemgerichte benadering de meeste.

7	Uitvoeren van het toezichtarrangement	Toezichtapparaat.	Interveniëren
---	---------------------------------------	-------------------	---------------

De toezichtarrangementen worden in het jaarplan opgenomen. Het jaarplan is daarmee een geconcretiseerde afgeleide van de meerjarenvisie. Over dit jaarplan vindt overleg plaats met stakeholders en opdrachtgevers. Uitvoering ervan vindt plaats vanuit vijf regionale vestigingen die elk geoutilleerd zijn om voorkomende toezichtarrangementen uit te voeren. Behalve gekwalificeerd personeel zijn dat onderzoekslaboratoria en expertisecentra.

8	Monitoring van de resultaten	Data-analyse op handavingsdata. Cockpit outcome-sturing. Nalevingsmonitor ERH.	Monitoring en evaluatie
---	------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------

Gedurende de uitvoering van de toezichtarrangementen vindt monitoring plaats op de mate en kwaliteit van de uitvoering via managementrapportages. Daarnaast vindt periodiek onderzoek plaats naar de mate waarin een verandering bij de ondertoezichtgenieter plaatsvindt (naleefniveau). Over de knelpunten hiervan is in de Leidraad Effectmeting van het IG-beraad reeds het een en ander geschreven.

9	Communicatie over de effecten	Communicatie en voorlichting.	Communiceren en overleggen
---	-------------------------------	-------------------------------	----------------------------

Zowel gedurende het ontwikkel- als tijdens het uitvoeringsproces van de toezichtarrangementen vindt overleg plaats met stakeholders. Na afloop van een onderzoek of uitgevoerd toezichtarrangement worden de resultaten op branche- of productniveau gepubliceerd en zo nodig of wenselijk met de relevante spelers besproken.

Het stappenplan wordt cyclisch doorlopen, dat wil zeggen dat er voortdurend interactie is tussen de stappen, dat de voortgang periodiek wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Gedurende het gehele proces vindt interactie met de omgeving plaats.

Ten slotte

Nadere informatie over de toezichtvisie van de VWA en de methoden en instrumenten is te vinden in de serie 'Zicht op Toezicht' van de VWA. Deze serie kunt u downloaden van de website www.vwa.nl onder de zoekterm 'effectief toezicht'.

In de navolgende casus wordt het model praktisch toegepast op de doelgroep Chinese restaurants.

Casus

Aanpak Chinese restaurants

Context vaststellen

De VWA houdt onder andere toezicht op de naleving van de voedselveiligheidsregels. Een van de bedrijfspgroepen die worden geïnspecteerd zijn de voedselbereidende horecabedrijven. Gemiddeld wordt elk voedselbereidend horecabedrijf één keer per jaar door een controleur van de VWA bezocht.

Gevaren identificeren

Bij het toezicht op horecabedrijven houdt de VWA steeds meer rekening met de grote verschillen binnen de horecasector, van restaurant tot cateraar. Op het gebied van voedselveiligheid zijn de volgende aspecten van belang:

- risicoprofielen van de te leveren producten;
- de aard van de bedrijven;
- de mate van voedselveiligheid bij de bereiding en behandeling van eet- en drinkwaren.

De VWA evalueert de komende periode de huidige handhavingspraktijk en bekijkt of aanpassingen mogelijk zijn, zodat dit de effectiviteit van de aanpak vergroot, ook binnen de Chinese (afhaal)restaurants.

Risico's analyseren

In Nederland zijn ongeveer 2500 Chinese (afhaal)restaurants. Ze maken 5 procent uit van het totale horecabestand. Uit data-analyse van de uitgevoerde inspecties blijkt dat Chinese (afhaal)restaurants minder goed aan de wettelijke voedselveiligheidsregels voldoen dan vergelijkbare andere horecabedrijven in Nederland. Hierdoor lopen klanten van Chinese (afhaal)restaurants meer risico ziek te worden dan klanten van overige bedrijven.

De VWA tracht daarom al jaren de voedselveiligheid van deze groep restaurants te verbeteren. Dit doet de VWA door bij deze bedrijven op traditionele wijze te handhaven. Dat wil zeggen inspecties uitvoeren, producten bemonsteren en analyseren, en zo nodig maatregelen nemen. Tot nu toe heeft dit echter niet tot het gewenste effect geleid. Het niveau van voedselveiligheid blijft te laag.

De afgelopen jaren was er steeds een significant verschil in naleving zichtbaar bij alle gemeten prioriteitspunten op het gebied van voedselveiligheid, te weten

- beheersing van de temperatuur;
- beheersing van het bereidingsproces;
- beheersing van kruisbesmetting;
- beheersing van reiniging en desinfectie.

Dit verschil in naleving leidt tot een hoog aantal herinspecties, schriftelijke waarschuwingen en boetes bij deze sector. Dit betekent dat Chinese (afhaal)restaurants meer aandacht nodig hebben dan andere horecabedrijven. Hoewel de geplande handhavingsfrequentie bij alle bereidende horecabedrijven gelijk is, blijkt uit de praktijk dat Chinese (afhaal)restaurants ongeveer twee keer zo vaak worden bezocht als overige (afhaal)restaurants en ongeveer drie keer zo vaak als overige horecabedrijven.

Toezichtstrategieën

Om hierin verandering te brengen heeft de VWA voor een andere aanpak gekozen. Eerst is met behulp van een 'Tafel van Elf'-sessie geïnventariseerd waarom het bestaande toezicht niet effectief is, vervolgens is aan de hand van een sociologisch literatuuronderzoek nage-

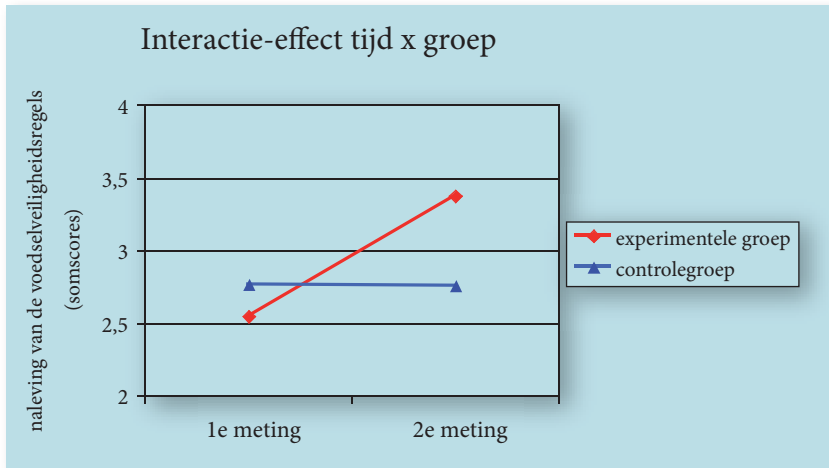
gaan op welke wijze het toezicht bij de Chinese (afhaal)restaurants wel effectief zou kunnen zijn. Op basis van deze gegevens is een nieuwe methodiek ontwikkeld waarin handhaving is gecombineerd met voorlichting en opleiding. In 2003 en 2004 is deze nieuwe methodiek getest in de vorm van een pilotinterventie. Deze pilotinterventie had een quasi-experimenteel design met een (niet random toegewezen) experimentele groep en een controlegroep. Beide groepen bestonden uit ongeveer honderd bedrijven.

Interveniëren, communicatie en voorlichting

De voorlichtingscomponent is ontwikkeld in samenwerking met een Chineestalige intermediair en bestond uit massamediale activiteiten, een tweetalig boekje met hygiënetips die de voedselveiligheid in de Chinese keuken bevorderen, een informatieavond en een Chineestalige cursus keukenhygiëne, die men in het eigen bedrijf kon volgen. De handhaving bestond uit een inventariserende hygiënemeting bij aanvang van de interventie. Na deze meting heeft elk bedrijf uit de experimentele groep een overzicht ontvangen van alle geconstateerde tekortkomingen. Vervolgens is de eigenaar verzocht om aan de VWA de correctieve acties terug te koppelen. Na de ondernemer de tijd te hebben gegeven verbeteringen in zijn bedrijf door te voeren, zijn alle bedrijven meermalen geïnspecteerd en bemonsterd. Waar nodig werden boetes opgelegd.

Evaluatie

Om te kunnen bepalen of de experimentele groep de voedselveiligheidsregels na afloop van de pilotinterventie beter naleeft dan de controlegroep is deze pilotinterventie uitvoerig geëvalueerd. In een voor- en een nameting werd met behulp van een checklist, die werd ingevuld door de controleurs, nagegaan of in de restaurants de voedselveiligheidsregels beter werden opgevolgd. Elke meting bestond uit dertig items op het gebied van inkoop en ontvangst van goederen, reiniging en desinfectie, opslag, bereiding en ongediertebestrijding. Een deel van deze items ging over juiste toepassing van de basisprincipes van voedselbereiding, waardoor werd voorkomen dat de producten werden verontreinigd met bacteriën of andere schadelijke bestanddelen. En ander deel van de items ging over het nemen van de juiste processtappen tijdens de voedselbereiding, waardoor bacteriën werden gedood, of werd voorkomen dat bacteriën of andere schadelijke bestanddelen toenamen. Tijdens beide metingen werden in elk bedrijf ook producten bemonsterd: bakolie, nasi en bami. De bakolie is telkens onderzocht op dimere en polymere triglyceriden (DPTG), de bami en nasi op het totaal aantal bacteriën. Na analyse van de hygiënemetingen bleek het doel van de pilotinterventie te zijn bereikt. Aan het eind van de interventie leefde de experimentele groep de hygiënerregels significant beter na dan de controlegroep, zowel op voedselveiligheidsregels die het juist toepassen van de basisprincipes van voedselbereiding meten als op de voedselveiligheidsregels die het uitvoeren van de juiste processtappen tijdens de voedselbereiding vaststellen (zie figuur 17).



Figuur 17. Grafische weergave van naleving van de voedselveiligheidsregels op de voor- en nameting, gesplitst naar experimentele en controlegroep. De laagst mogelijke score is 0 (voldoet helemaal niet aan de voedselveiligheidseisen). De hoogst mogelijke score is 4 (voldoet volledig aan alle voedselveiligheidseisen).

De interventie bleek echter nog niet te leiden tot een significante verbetering van de monsters. Wel bleek bij de bakoliemonsters dat er een verband was tussen de analyseresultaten en de score op het item 'beheerst verhitten in bakolie'. Bedrijven die hun bakolie volgens de regels verhitten, hadden minder DPTG in hun bakolie. De meest waarschijnlijke oorzaak hiervoor was dat het voor een ondernemer met de juiste intentie een stuk ingewikkelder is om microbiologisch veilige producten te bereiden dan om een aantal tips op het gebied van voedselveiligheid te implementeren. Bovendien was de interventie met name gericht op het inspectiegedeelte. Er is niet gecommuniceerd dat er producten bemonsterd zouden worden.

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat wat de inspectieresultaten betreft het combineren van handhaving met voorlichting en opleiding effectief is en na een jaar tot een hoger nalevingsniveau van de getoetste voedselveiligheidsregels leidt. Dit betekent dat de experimentele aanpak waarin handhaving en voorlichting gecombineerd werden, beter werkt dan handhaving alleen. Er is echter aanvullend onderzoek nodig om te kunnen beoordelen hoe dit hoger naleefniveau omgezet kan worden in een blijvend resultaat en hoe de monsterresultaten verbeterd kunnen worden. Ook is het belangrijk statistisch te onderzoeken hoe effectief de verschillende onderdelen van de interventie waren, en op welke manier het effect versterkt werd als een aantal verschillende onderdelen werd gecombineerd.

Dankwoord

Dit onderzoek is in nauwe samenwerking met de Universiteit Maastricht uitgevoerd. De VWA dankt dr. R. Meertens van de capaciteitsgroep Gezondheidsvoorlichting aan de Universiteit Maastricht voor haar deskundige advies.

2.10 VROM-Inspectie

Toezichtpraktijk

Inbedding Risicoanalysemodellen in de nalevingsstrategie van VROM

VROM heeft eind 2002 een nalevingsstrategie (NLS) ontwikkeld. Dit is een strategie die VROM-breed wordt gedeeld en doorontwikkeld (beleid en toezichthouders). Deze NLS is gebaseerd op risico-inschattingen en wordt onder andere gebruikt om de toezichtactiviteiten te kunnen prioriteren.

Context vaststellen

De missie van VROM is zorgen voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Die van de VROM-Inspectie is: zorgen voor een meetbaar betere naleving van het VROM-beleid en de -wet- en regelgeving. De VROM-Inspectie ziet toe op ongeveer 450 regels (wetten en besluiten) op het gebied van milieu, ruimte en wonen. Er zijn ongeveer 450 toezichthouders (eerste en tweede lijn). De NLS werkt vanuit twee sporen. Enerzijds wordt uitgegaan van de opgedragen wettelijke taken. Hiervoor is 60 procent van de werktijd gereserveerd. Anderzijds wordt ingespeeld op signalen uit de omgeving; hiervoor is 40 procent van de werktijd gereserveerd. Het eerste spoor heet 'van-binnen-naar-buiten werken'. Het tweede 'van-buiten-naar-binnen werken'. Beide benaderingen zijn belangrijk. Het is zaak de goede balans te kiezen.

Spoor 1: van binnen naar buiten – toezicht op wettelijke taken

Gevaren identificeren

Van-binnen-naar-buiten werken betekent uit de wettelijke taken prioriteiten kiezen (en uitvoeren) op basis van deskundigheid en ervaring van zowel beleidsmensen als toezichthouders. Prioriteiten worden gesteld op basis van risico's en nalevingstekorten.

Welke regels moeten worden gehandhaafd?

Van de wettelijke taken wordt een inventarisatie gemaakt. Dit maakt duidelijk welk beleid en regelgeving (kernbepalingen) moet worden gehandhaafd. Uitgegaan wordt dus van de taken waarvoor de VROM-Inspectie verantwoordelijk is. Dat is een groot pakket. De nalevingsstrategie maakt het mogelijk de beschikbare capaciteit gericht en efficiënt in te zetten. Als alle taken in één jaar zouden moeten worden aangepakt, dan zouden daar te weinig mensen voor zijn. Prioriteit moet worden geven aan zaken die eerst moeten gebeuren. Een goed overzicht van het totale takenpakket is daarbij van belang. De nalevingsstrategie helpt de taken met prioriteit uit te kiezen.

Zijn regels Handhaafbaar, Uitvoerbaar en Fraudebestendig (HUF-terig)?

Als iets niet HUF is, geeft de VROM-Inspectie dit door aan beleid. Want regels waar niet mee kan worden gewerkt hebben weinig effect. Een eerste schifting in de totale lijst van wettelijke taken is het selecteren van regels die, naar de mening van de VROM-Inspectie, niet handhaafbaar, uitvoerbaar of fraudebestendig zijn. De VROM-Inspectie geeft in het missie-visiedocument *Daadkracht in handhaving* aan dat daar niet primair op zal worden gehandhaafd. Dat betekent niet dat daar niets mee wordt gedaan. Met beleid wordt daar overleg over gevoerd. Soms blijkt meteen dat een nieuwe regelgeving niet zal werken, soms kom je daar pas achter als je er ervaring mee hebt opgedaan.

Risico's analyseren

Welke risico's zijn er als niet zou worden gehandhaafd?

Bepaald wordt welke risico's voor de leefomgeving ontstaan op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid, als een regel niet zouden worden gehandhaafd. Niet handhaven van de ene regel kan meer risico's met zich meebrengen dan een andere regel. In eerste instantie worden natuurlijk de regels gehandhaafd waarmee grote risico's kunnen worden voorkomen. De NLS hanteert een probleembenadering. Risico's voor de leefomgeving bepalen mede of een wettelijke taak prioriteit krijgt. De omvang van een risico wordt bepaald door twee aspecten: het *effect* op de leefomgeving en de *kans* dat het effect optreedt. Tezamen vormt zij het risico. Dit wordt in de volgende formule weergegeven: $risico = kans \times effect$.

Er is ook een risico te onderscheiden bij de toezichthouder (toezicht op de uitvoering, tweede lijn). In hoeverre vertoont een gemeente, provincie of waterschap een handhaaftekort? Dit wordt in de volgende formule weergegeven: $risico = kans \times effect \times handhaaftekort$

Verschillende soorten risico's worden onderscheiden. Zo is er een feitelijk risico en een beleefd risico. Het feitelijke risico is wat objectief, wetenschappelijk kan worden vastgesteld. Een beleefd, ook wel gepercipieerd risico genoemd, is hoe mensen het risico ervaren. De kans dat iemand aan legionella komt te overlijden is bijzonder klein, maar leeft bij de burgers. De VROM-Inspectie besteedt er daarom veel aandacht aan. Er zijn korte- en langeretermijnrisico's te onderkennen. Het risico van niet juist opgeslagen vuurwerk is bijvoorbeeld een kortetermijnrisico. Het bouwen binnen de groene contour is een langetermijnrisico. In de NLS wordt bij dit spoor vooral gerekend met het feitelijke risico.

Wat is de omvang van het nalevingstekort en wat is het motief?

Nagegaan wordt in welke omvang een regel wel of niet wordt nageleefd, en welk motief daaraan ten grondslag ligt. Aan regels die goed worden nageleefd wordt minder aandacht geschonken. Als duidelijk is waarom een regel niet wordt nageleefd kunnen gemakkelijker passende interventies worden bedacht. Als een regel niet wordt nageleefd, moet meer aan-

dacht worden geschonken aan het toezicht daarop. De mate van naleving en het risico dat bij niet-naleving wordt gelopen, zijn bepalend voor de prioriteit die de wettelijke taak krijgt. Als beleid of een regel slecht wordt nageleefd en dit een hoog risico met zich meebrengt, krijgt die natuurlijk meer prioriteit dan een regel die weinig risico met zich meebrengt en goed wordt nageleefd.

Het is niet genoeg te weten of een regel wordt nageleefd. De VROM-Inspectie moet ook weten waarom die niet wordt nageleefd. Pas als het motief bekend is kan daar goed op worden ingespeeld. Voor analyse wordt de Tafel van Elf gebruikt

Het heeft weinig zin om voorlichting te geven als een overtreder willens en wetens een regel overtreedt. En andersom heeft het weinig zin om niet-naleven aan te pakken als de doelgroep in zijn geheel niet op de hoogte is van de regel. Daarnaast kan het heel nuttig zijn om te kijken wat voorafgaat aan een overtreding. Wat is bekend van de doelgroep en eerder nalevingsgedrag? Wie zijn nog meer betrokken bij het proces dat leidt tot de uiteindelijke overtreding? Waarom is niet eerder ingegrepen?

Alle wettelijke taken worden (per toezichtarrangement) geordend in een 2 x 2-matrix (figuur 18). Risicomanagement richt zich primair op het niveau van regelgeving; pas in tweede instantie op de objecten, die nalevingsplichtig zijn.



Figuur 18. 2 x 2-matrix.

Toezichtstrategieën

Als inzicht is verkregen in de motieven en het nalevingsgedrag, kunnen passende interventies worden bedacht. Veel interventies behoren al tot het vaste repertoire van de VROM-Inspectie. Maar het is van belang ook naar andere mogelijkheden te kijken. Oplossingen die goed waren voor oude problemen hoeven nog niet goed te zijn voor nieuwe problemen. Een interventie is passend als het inspeelt op de specifieke kenmerken van het probleem en de doelgroep en een maximaal nalevingseffect heeft met een efficiënte inzet van de VROM-Inspectie. Dit heet slim handhaven.

Globaal zijn de toezichtstrategieën die passen bij de vier prioriteitsvelden.

- Groot risico, groot naleeftekort - prioriteit; alles aanpakken.
- Groot risico, klein naleeftekort - druk op de ketel houden bij alle justitiabelen.
- Klein risico, groot naleeftekort - richt je op de overtreders.
- Klein risico, klein naleeftekort - piepsysteem (van-buiten-naar-binnen).

Soorten interventies die kunnen worden uitgevoerd:

- volgen bestuursrechtelijk spoor;
- volgen strafrechtelijk spoor;
- volgen civielrechtelijk spoor;
- verscherpt toezicht;
- compliance assistance;
- handhavingscommunicatie;
- handhavingscampagnes;
- directe terugkoppeling naar de minister;
- handhavingbrief aan de Tweede Kamer;
- dialoog met beleid over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid;
- ex-post beleidsevaluatie;
- inschakelen andere handhavingpartners/toezichthouders.

Interveniëren

Toezicht wordt uitgevoerd door medewerkers die toezien op de naleving (eerstelijns-toezichthouders) en door medewerkers die toezien op de uitvoering (tweede lijn).

Communicatie en overleg

Tijdens het hele proces van risicomanagement zijn communicatie en overleg belangrijk. Voor interne communicatie zijn er een intranetsite NLS en een nieuwsbrief. Daarnaast is er een VI-database. In deze laatste worden alle operationele gegevens over toezicht opgenomen. In de begroting van VROM worden alle taken van het hoge risico en grote naleeftekort opgenomen en die gegevens zijn dus openbaar. De Tweede Kamer vraagt jaarlijks de risico/naleeftekortmatrix op om inzicht te krijgen welke taken er volgens welke prioriteit worden uitgevoerd. Ook in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) wordt de matrix tussen de toezichthouders uitgewisseld en eenzelfde methodiek (LOM) gebruikt.

Monitoring en evaluatie

Nadat interventies zijn uitgevoerd wordt nagegaan wat is geleerd. Ideeën om het de volgende keer slimmer te doen worden teruggekoppeld naar alle betrokkenen, zoals beleidsdi-

recties. Dit is het moment waarop nagegaan wordt of beleid of een regel effectief is. Tevens wordt nagegaan of 'de dingen goed gedaan worden', en of 'de goede dingen gedaan worden'. De VROM-Inspectie leert van iedere interventie die zij uitvoert. Een kritische houding is daarbij vereist. Bij de uitvoering van de regels wordt veel kennis opgedaan die van belang is voor het management. De nalevingsstrategie is een middel om elkaar beter te leren vinden. Terugkoppeling van uitvoering is nodig om de strategie te verbeteren, nieuw beleid te maken en de handhaafbaarheid te verbeteren. Om dit te kunnen doen is een goede registratie van uitgevoerde acties noodzakelijk. De VROM-Inspectie vraagt ook aan gemeenten en provincies terug te koppelen. En dus moeten ook zij hun handhavingsacties goed registreren en aangeven wat ze ermee bereikt hebben.

Spoor 2: van buiten naar binnen – problemen oplossen

Bij van-buiten-naar-binnen gaat het om niet vooraf in te plannen taken. De VROM-Inspectie is een 'oog en oor' als het gaat om signaleren van problemen in de leefomgeving. Het 'van-buiten-naar-binnenspoor' – ook wel BuBispoor genoemd – leidt tot een aantal acties in het jaarplan. Gaande het jaar zullen signalen worden verkregen over risicovolle onderwerpen. Ook daar wordt op ingespeeld. Voor deze actuele en incidentele zaken wordt tijd en menskracht vrijgemaakt. Vaak gaat het om zaken waar niet direct een norm of wettelijke regel voor bestaat om het probleem op te lossen.

Gevaren identificeren

Er komt van buiten de VROM-Inspectie een signaal dat er iets in de uitvoering of handhaving van zaken op VROM-terrein iets niet klopt. Dat kunnen grote landelijke zaken zijn zoals een instortend dak of balkon of een brand waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. Maar ook lokale zaken zoals een bestuur dat zijn taak niet naar behoren uitvoert of een illegale lozing van gif in de bodem.

Deze signalen worden via een klachtenmeld- en behandelsysteem vastgelegd (reactieve methode). Ook kan het zijn dat de VROM-Inspectie zelf zaken ziet die niet kloppen bij haar toezichtuitvoering in de regio (actieve methode). Of zij gaat periodiek zelf op zoek door schouwen in de regio (proactieve methode).

Begonnen wordt met het inventariseren van die problemen in de regio waarvan de VROM-Inspectie, de burger of de politiek niet kan slapen. Vaak zijn dat problemen waaraan risico's kleven. De inventarisatie is gebaseerd op de deskundigheid van de VROM-Inspectie, maar ook op signalen van burgers en politiek. Inventariseren is geen eenmalige bezigheid, de VROM-Inspectie moet er dagelijks alert op zijn. Deze inventarisatie leidt tot concrete acties die volgens de 'van-buiten-naar-binnenmethode' worden uitgewerkt.

Risico's analyseren

De volgende stappen zullen bij de analyse van het eerste signaal over een mogelijke probleemsituatie worden gezet.

- Is het signaal een BuBi? Het kan namelijk ook gaan over een nalevingstekort bij een bepaalde regeling (BiBu) of een informatietekort van de aangever van het signaal.
- Is het een probleem dat uitsluitend of bij voorkeur door de VROM-Inspectie kan/moet worden opgelost?
- Is het een probleem met genoeg prioriteit?

Ook wordt geanalyseerd wie allemaal betrokken zijn bij het onderwerp en wie welke verantwoordelijkheden heeft. Soms kan een probleem wel worden gesignaleerd, maar heeft de VROM-Inspectie geen interventiemogelijkheden. Dan worden andere actoren benaderd die dat wel kunnen. In dat geval wordt het signaal doorgespeeld of neemt de VROM-Inspectie de regie op zich. In de samenwerking wordt goed aangegeven wat men van elkaar kan verwachten. Als een risico ernstig is, wordt het verder geanalyseerd. Bekeken wordt wat de situatie is of de voorgeschiedenis in elkaar zit die leidt tot het risico (omgevingsanalyse). Als dat duidelijk is kan worden nagegaan waar mogelijkheden liggen om te interveniëren en het proces te stoppen (toezichtstrategie).

Het is niet adequaat om op alle signalen in te gaan. Daarom is er voor deze signalen een op risicomanagement gebaseerd selectiesysteem ontwikkeld, het zogenoemde PRIO-V-systeem.

- Is er een **Politieke** wens?
- Is er **Risico** voor de leefomgeving?
- Is er een kwestie over de **Integriteit** van bestuur?
- Is er **Onrust** onder de bevolking?
- Kan de casus dienen als **Voorbeeldwerking** in andere situaties?

Per element kan een score worden toegekend op een daarvoor ontwikkelde checklist.

Toezichtstrategieën

Als het probleem duidelijk is, wordt een passende interventie gezocht. Soms zijn daarvoor middelen beschikbaar in een wet of in de vorm van regels, maar vaak moeten ze nog ontwikkeld worden. In die tussentijd wordt een beroep gedaan op de creativiteit van de toezichthouders om het probleem op te lossen: het wegnemen van het probleem staat daarbij centraal, niet het uitvoeren van een wettelijke taak. Wettelijke taken zijn een middel, niet een doel op zich. Omdat velen bij het probleem betrokken zijn, zal vaak voor een mix van interventies worden gekozen. Samenwerking is dan noodzakelijk. Steeds moet de vraag worden gesteld of er echt sprake is van slim handhaven. Sluit de interventie werkelijk aan bij het oplossen van het probleem?

Bij de keuze van een juiste interventiemix wordt gebruikgemaakt van vele mogelijkheden. Deze kunnen door de VROM-Inspectie worden uitgevoerd, maar ook door andere VROM-directies, andere overheden of door inspecties van andere ministeries. Een goede samenwerking is wederom van belang.

Toezichtstrategieën:

- dwingen via strafrecht, bestuursrecht of privaatrecht;
- overtuigen of overreden in ambtelijke of bestuurlijke lijn;
- inzet van 'hogere machten' zoals de controlerende organen binnen de overheid (gemeenteraad, Provinciale Staten), dan wel van bijvoorbeeld de Inspecteur Generaal of de bewindslieden;
- uitoefenen van druk via publiek of media, inspeland op de vrees voor imagoschade;
- direct ingrijpen door de VROM-Inspectie in de vorm van concrete actie (fysiek afsluiten of blokkeren, laten opruimen of weghalen).

Interveniëren

Toezicht wordt uitgevoerd door medewerkers die toezien op de naleving (eerstelijntoezicht-houders) en door medewerkers die toezien op de uitvoering (tweede lijn).

Communicatie en overleg

Tijdens het hele proces van risicomanagement zijn communicatie en overleg belangrijk. Voor interne communicatie zijn er een intranetsite NLS en een nieuwsbrief. Daarnaast is er een VROM-Inspectiedatabase. In deze laatste worden alle operationele gegevens over toezicht opgenomen. Ieder kwartaal ontvangt de minister van VROM een overzicht van signalen van-buiten-naar-binnen.

Voor het van-buiten-naar-binnenspoor is goede communicatie van levensbelang. Er is geen standaardprocedure voor te geven omdat de problematiek steeds anders is. Daarom moet er steeds maatwerk geleverd worden in de vorm van een communicatieplan.

Monitoring en evaluatie

Gecheckt wordt of de interventies goed worden uitgevoerd en of het tot het gewenste resultaat leidt. Pas als de gewenste kwaliteit van de leefomgeving is bereikt, wordt een interventie gestopt. De gewenste kwaliteit wordt vooraf duidelijk omschreven. Behalve objectieve gegevens over het bereikte resultaat, wordt de mening de burgers en de politiek meegewogen. Vooral als verschillende partijen samenwerken, is het belangrijk een doel te hebben waar iedereen voor gaat.

Nadat interventies zijn uitgevoerd, wordt nagegaan wat ervan is geleerd. Ideeën om het de volgende keer slimmer te doen worden teruggekoppeld naar alle betrokkenen, zoals de

beleidsdirecties. Met iedere nieuwe interventiemix wordt de kennis over slimme interventiemogelijkheden uitgebreid.

Iedere afgeronde grote BuBi wordt door de betreffende medewerker geëvalueerd en aan het eigen VROM-Inspectieorganisatieonderdeel ter vaststelling voorgelegd (in elk geval: was het probleem correct geformuleerd, was de oplossing effectief, hebben we het probleem zelf opgelost, wat hebben we ervan geleerd?). Aan het eind van het jaar verzamelt de begeleidingsgroep BuBi de geëvalueerde BuBi-sheetacties en evalueert tevens de gehele BuBi-werkwijze zoals die is toegepast (hebben alle VROM-Inspectieorganisatieonderdelen de BuBi-werkwijze toegepast? Zo nee, waarom niet? Zijn er grote verschillen tussen de BuBi's en hun aanpak in de regio's? Moet de BuBi-werkwijze worden aangepast?). De totale evaluatie van de begeleidingsgroep BuBi wordt aan het MT van de VROM-Inspectie voorgelegd om tot een optimale BuBi-werkwijze in de periode daarna te komen.

BuBi-spoorsheet

Analyse van een signaal over een probleemsituatie in het kader van het 'van-buiten-naar-binnenspoor' van de VROM-nalevingstrategie.

Opgesteld door:

VI-kantoor:

Datum:

Beslissing door management over de BuBi: go/no go

Naam manager:

Datum beslissing:

Wat is het (vermoeden van) probleem?	
Hoe is het signaal ontvangen of het vermoeden van een probleem gerezen?	
Op welke PRIO-V-criteria scoort het?	Politiek: ++ / + / o Toelichting: Risico leefomgeving: ++ / + / o Toelichting: Integriteit: ++ / + / o Toelichting: Onrust bevolking: ++ / + / o Toelichting: Voorbeeldwerking: ++ / + / o Toelichting:
Wat willen we bereiken en wanneer?	
Wat gaan we daarvoor doen?	
Welke vorm van externe communicatie is voorzien?	Geen publiciteit / persbericht / interview / ingezonden stuk / workshop / symposium / artikel in vakblad / anders
Wat gaat dat kosten aan menskracht?	
Wat gaat dat kosten aan geld?	
Is het een bovenregionaal probleem of is er sprake van een breder, achterliggend probleem?	
Wie gaan we erbij betrekken?	Intern: Extern:

Noten

- 7** Het LNV-loket is een gratis landelijk telefoonnummer waar iedereen met vragen terecht kan over het beleid van het ministerie van LNV.
- 8** In de methode van Fine en Kinney wordt behalve kans en effect ook een factor waarschijnlijkheid meegenomen (de kans op ongewenste gevolgen of schade bij afwezigheid van maatregelen en voorzieningen). Aangezien het berekenen van het risiconiveau plaatsvindt op een hoog abstractieniveau, namelijk landelijk of in een bedrijfstak waardoor een grote diversiteit van beroepsgroepen onder één aandachtspunt vallen, en de differentiatie op dat niveau door een waarschijnlijkheidsfactor minimaal is, wordt in AIRA de factor waarschijnlijkheid meegenomen bij het selecteren van bedrijven voor inspectieprojecten.
- 9** Rapport Validatie Risicomodel Arbeidsinspectie door HBA en TNO Arbeid.
- 10** 'Handhaving door rijksinspecties', 2002, TK 2000-2001, 28271, nr.2
- 11** Inventarisatie uitgevoerd met DHV InterAct methodiek, prioritering m.b.v. AHP.
- 12** Het risicobeeld levert strikt gezien alleen voor de stappen 1 t/m 3 aan! De inspectie zal op basis daarvan de stappen 4 en 5 uitvoeren, deze vallen buiten het project Risicomanagement Waterbeheer.
- 13** VWA Effectief Toezicht, hoe doe je dat? Januari 2005. www.vwa.nl, dossier Effectief Toezicht.

3. Technieken en methoden

3.1 Toepassing Expert Choice

Bijdrage van Inspectie Verkeer & Waterstaat

Ervaring met expertmeningen bij inventarisatie en analyse van risico's

Inspectieresultaten zijn tot nu toe niet zo opgeslagen dat ze gemakkelijk te ontsluiten zijn. Statistische historie is daarom voor de meeste domeinen van toezicht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (Inspectie V&W) niet voorhanden of onvolledig. Om toch toezichtarrangementen op risico's te baseren is ervoor gekozen gebruik te maken van experts voor het schatten van de risico's. Steeds vaker wordt daarom aan experts gevraagd de mogelijke gevaren te inventariseren, en de grootte van het gevaar of de risico's te beoordelen. Het inventariseren van de risico's is in een aantal stappen gebeurd, welke twee sessies omvatten. Als start van de eerste sessie zijn associatietechnieken gebruikt voor het genereren van een nog onbeperkte lijst met gevaren (ongestructureerd – dus eigenlijk niet echt een lijst maar een wand vol 'geeltjes'). Deze werden vervolgens in de groep gefilterd aan de hand van de in de contextbepaling opgestelde grenzen van de analyse. Daarna werden de gevaren zoveel mogelijk geclusterd in voor de groep experts logische groepen. Vervolgens ging de groep uiteen. Tussen de eerste en tweede sessie keek een begeleidingsgroep nog eens kritisch naar de geclusterde lijst en optimaliseerde hem waar mogelijk. Deze wijzigingen werden soms per e-mail nog aan de experts voorgelegd. In een tweede sessie werd het risico geschat door de gevaren volgens de AHP-methode¹⁴ in twee stemronden (één voor kans, één voor effect) paarsgewijs met elkaar te vergelijken. (Welke van de twee komt vaker voor en hoeveel vaker dan de ander? en welke van de twee heeft een groter effect en hoeveel groter is het effect dan dat van het andere gevaar?) Dit levert overigens geen absolute risicoschatting op, maar een relatieve, dus hoeveel groter het ene risico is dan het andere. In de meeste gevallen is het product van de twee uitkomsten per gevaar bepaald om tot een risicogetal (kans x effect) te komen.

Punten van aandacht/onderzoek

Het is de vraag of het wiskundig juist is de elementen van de twee $1 \times n$ -matrices rechtstreeks met elkaar te vermenigvuldigen. Het zijn immers geen absolute maar relatieve waarden. Verder is uit de literatuur bekend dat als de stemresultaten onderling inconsequent zijn, het resultaat als gevolg van de gebruikte oplossingsmethode (eigen-vectorbepaling) onbetrouwbaar is ($A > B$, $B > C$ en toch is $C > A$).

De Inspectie V&W maakt voor AHP gebruik van stemkastjes en de software van Expert Choice, welke aangeeft in hoeverre de resultaten consequent zijn, maar er is nog geen procedure vastgelegd hoe om te gaan met een te hoge mate van inconsequentie.

3.2 Toepassing data-analyse

Bijdrage van de Voedsel en Waren Autoriteit

Opslag in databases is de laatste tien jaar enorm toegenomen. Vrijwel alle rijkstoezichthouders maken gebruik van geautomatiseerde systemen om hun inspectie of controleresultaten vast te leggen en te verwerken. Deze resultaten zijn veelal voorzien van een controledatum en gelinkt aan een controleadres of -object en kunnen veelal geraadpleegd worden om een historisch overzicht per adres of object te genereren.

Deze data worden niet alleen in de geautomatiseerde ondersteuning van de primaire bedrijfsprocessen gebruikt, maar ook bij het maken van analyses. Door de verzamelde controlegegevens te ontsluiten met data-analysesoftware kan een vorm van datamining worden uitgevoerd die rijkstoezichthouders in staat stelt trends in toezicht of naleving te ontdekken. De VWA heeft een aantal experimenten verricht op een deel van haar databestanden. Hierna volgt een korte beschrijving van enkele mogelijkheden.

Data-analyse op kleine schaal

De VWA voert onder andere laboratoriumonderzoek uit op monsters afkomstig van horecabedrijven. Deze monsters worden op een aantal microbiologische parameters onderzocht. De gegevens van zo'n monster, zoals de plaats en datum van monsterneming, de toestand en omstandigheden van het bemonsterde product, de uitgevoerde analyses en de daarbij gevonden waarden, worden alle vastgelegd in een database.

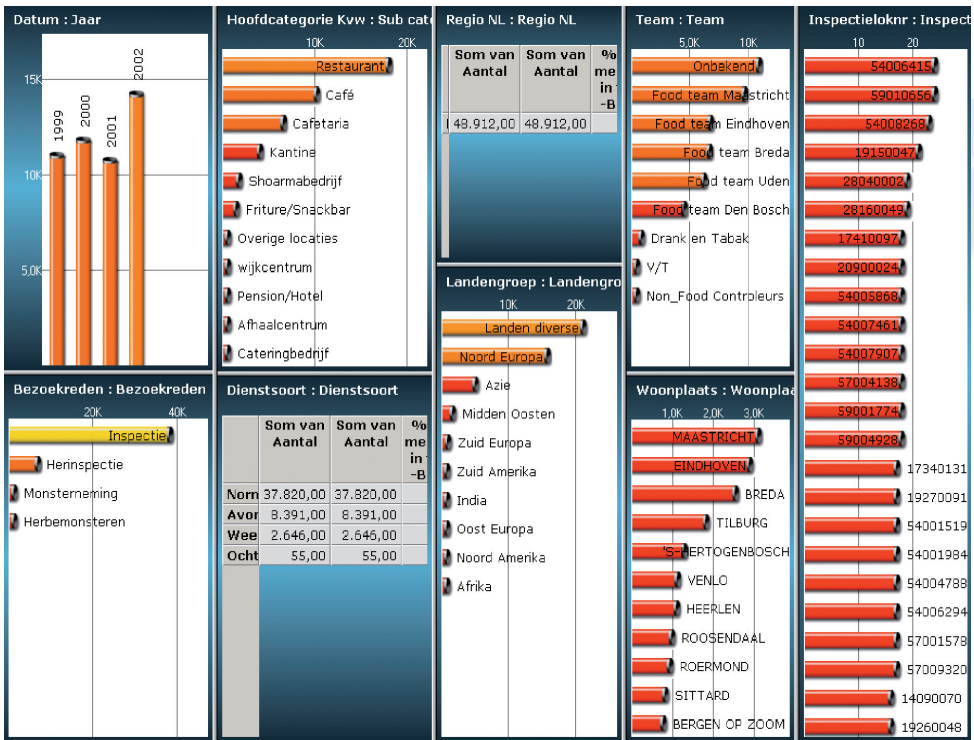
In het kader van dit experiment is een datadump gemaakt uit de VWA-database en in MS-Excel overgebracht.

In MS-Excel is hiervan aan de hand van een eenvoudige handleiding een OLAP-kubus gemaakt. OLAP staat voor Online Analytic Processing en is in feite een multidimensionale kubus. Het voordeel van deze multidimensionaliteit is dat er complexere vragen mee te beantwoorden zijn dan de standaard SQL-queries. In deze OLAP-kubus zijn alle data, waaronder de gegevens van het toezichtobject, de inspectieresultaten en de onderzochte monsters, met enkele sleutels aan elkaar gelinkt.

Na het gereedkomen van de kubus kunnen de daarin opgeslagen data worden geanalyseerd. Dit kan bijvoorbeeld met de functie 'draaitabel' in MS-Excel. Een gebruikersvriendelijke tool voor niet-technische gebruikers is bijvoorbeeld MS-Data analyzer. Met het voorhanden zijn van MS-Excel in een basis werkplekomgeving kan met een eenvoudige handleiding en de

aanschaf van het programma MS-Data analyzer (ongeveer 300 euro) door een gebruiker met enig technisch inzicht een analyseomgeving worden gebouwd. Uitgaande van een relatief complexe datasheet kan na enige oefening het bouwen ervan in ongeveer anderhalf uur plaatsvinden.

Een voorbeeld van een view met MS-Data analyzer staat in figuur 19. Met deze view kan bijvoorbeeld antwoord worden gegeven op de vraag in welke plaats de meeste afwijkende monsters zijn aangetroffen bij horecabedrijven waarbij tevens een overtreding tijdens de inspectie is waargenomen. Eventueel kan worden ingezoomd op een bepaald type horecabedrijf of kan een vergelijking in de tijd worden gemaakt.



Figuur 19. View met MS-Data analyzer.

Datawarehouse

Een meer geavanceerde methode voor data-analyse op een grote of complexe hoeveelheid data is het ontwerpen van een datawarehouse. In een datawarehouse worden verschillende databronnen ontsloten en via vertaalsleutels aan elkaar gekoppeld. In het voorbeeld zou bijvoorbeeld de buitentemperatuur interessant kunnen zijn als aanvullende informatie.

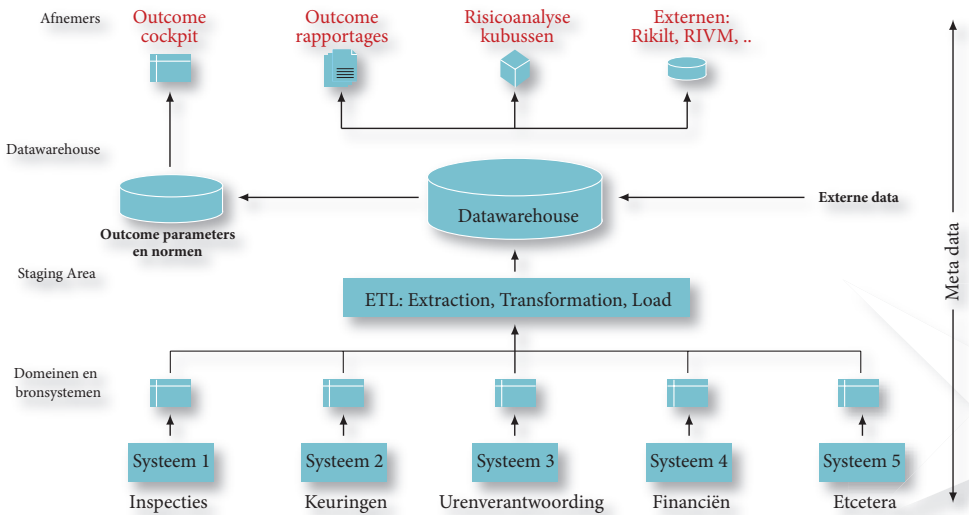
Indien er bijvoorbeeld een relatie zou zijn tussen de gemiddelde buitentemperatuur en het aantal geconstateerde microbiologische afwijkingen, kan deze relatie mogelijk van invloed zijn op de keuze voor het moment van monsterneming. Uitgangspunt bij deze gedachte is dat monsterneming juist dán zinvol is wanneer de kans op het aantreffen van een afwijking het grootst is (selectief toezicht). De VWA registreert de buitentemperatuur niet. Het KNMI echter wél. Koppeling van een databestand van het KNMI met het VWA-databestand zou dan trendanalyse mogelijk maken. In het denken is de stap naar het combineren van databestanden van de verschillende rijksinspecties snel gemaakt.

De bouw van een datawarehouse bestaat uit een aantal stappen. Eerst worden (delen) van databronnen geselecteerd. Vervolgens dienen de relevante data uit deze databronnen te worden geëxtraheerd (extraction) en getransformeerd (transformation) naar een gemeenschappelijk begrippenkader. Bijvoorbeeld de Granny Smith uit databron één en de Jonagold uit databron twee worden 'appel' in het datawarehouse en zijn daardoor vergelijkbaar geworden. Als die stap achter de rug is worden de gegevens in het datawarehouse ingelezen (load) en zijn ze klaar om in gezamenlijkheid te worden geanalyseerd.

Deze analyse kan gericht zijn op het beantwoorden van een structurele en specifieke vraag, bijvoorbeeld managementinformatie. Een andere mogelijkheid is om met slechts een geringe omschrijving met een statistisch programma correlaties in de grote brij aan gegevens te ontdekken. Dit heet datamining. Beide processen kunnen op hetzelfde moment in/op een datawarehouse plaatsvinden, zonder dat de originele, vaak operationele, databronnen hiervan hinder ondervinden.

In tegenstelling tot het werken met OLAP-kubussen zijn ontwerp en bouw van een datawarehouse iets voor deskundigen. Indien het datawarehouse er eenmaal staat en het onderhoud ervan belegd is, kunnen voor de verschillende gebruikers op maat gesneden applicaties worden toegevoegd. Een voorbeeld is Cognos-Powerplay, waarmee zowel standaardrapportages als vrije analyses kunnen worden uitgevoerd. Een voorbeeld van een statistisch programma voor datamining is SPSS. De duur van de bouw van een datawarehouse bedraagt in eerste aanleg één tot anderhalf jaar. Indien de basis robuust is kunnen daar relatief eenvoudig databronnen aan worden toegevoegd.

In figuur 20 is het model datawarehouse weergegeven dat VWA heeft gehanteerd bij de bouw van een real-prototype.



Figuur 20. Model datawarehouse.

Kansen voor rijksstoezichthouders

Het werken met data-analyses op grote of kleine schaal stelt rijksstoezichthouders in staat om op betere gronden keuzes in het toezicht te maken en/of ze te onderbouwen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de kabinetswens tot effectiever en selectiever toezicht. Daarnaast kan het bijdragen aan het in beeld brengen van aangetroffen afwijkingen bij toezichtobjecten. Afgezet tegen de tijd kunnen effecten van toezicht hierdoor worden aangetoond.

3.3 De group decision room

Bijdrage van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Bij een group decision room (GDR) wordt gewerkt in een vergaderruimte met laptops die verbonden zijn met een server. Op een groot scherm worden vergaderpunten, onderwerpen of stellingen geprojecteerd waarop de deelnemers kunnen reageren. Die reacties van de deelnemers zijn ook te zien op het scherm zodat hierop gereageerd kan worden. Dit alles gebeurt in anonimiteit en gelijktijdigheid. Iedereen kan tegelijkertijd reageren zonder dat iemand van een ander weet wat hij invoert. Per GDR-sessie kunnen circa twintig mensen tegelijk aan het werk zijn.

Het proces wordt begeleid door een technisch facilitator die ervoor zorgt dat het systeem werkt. Daarnaast is er een voorzitter die inhoudelijk de vergadering leidt. Hij begeleidt de onderwerpen en licht de stellingen toe.

Het systeem zorgt er ook voor dat de vergadering gestructureerd verloopt. Er is geen ruimte meer om uit te weiden naar bijzaken, de concentratie blijft gericht op het doel en onderwerp van de vergadering.

Verder wordt met het systeem veel tijdswinst geboekt, deelnemers kunnen parallel participeren, niemand hoeft op zijn beurt te wachten tot een ander is uitgesproken. Alle gegevens blijven beschikbaar, niets gaat verloren.

Gevolgde methodiek

De GDR-sessies zijn gebruikt om twee stappen uit het risicomanagement te doorlopen, namelijk de risico-inventarisatie en de risicoanalyse.

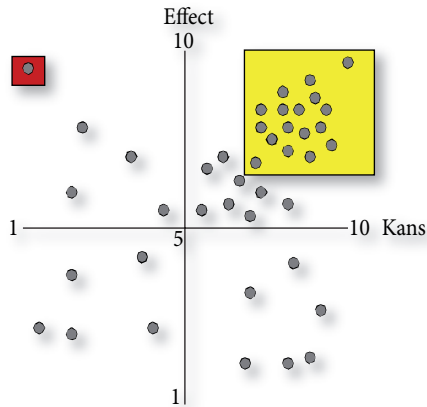
Om de risico-inventarisatie vorm te geven werd aan de deelnemers de vraag voorgelegd welke problemen (risico's) het functioneren van de brandweer bedreigen (en daarmee de kwaliteit van de brandweezorg). De gedachte hierachter is dat een goed functionerende brandweer het belang van zowel de burger als de brandweer dient.

De deelnemers werd gevraagd vijf risico's in te voeren om ervoor te zorgen dat de items op een redelijk hoog abstractieniveau werden ingevoerd.

Met twintig deelnemers per sessie levert dit circa honderd items op.

Een volgende stap is om gezamenlijk de lijst te clusteren. Uiteraard werden veel risico's meermalen genoemd. Die werden samengevoegd of herbenoemd. Het product is een opgeschoonde groslijst.

De volgende stap, de risicoanalyse, is prioriteiten aan te brengen in de opgeschoonde groslijst. De deelnemers waarden individueel de problemen in de lijst. Per probleem wordt op een schaal van 1 tot 10 bepaald hoe groot de kans is dat het probleem zich voordoet. Vervolgens wordt op dezelfde manier gevraagd hoe groot het effect is als het probleem zich voordoet. Het product is een lijst met problemen die door de deelnemers gewaardeerd zijn. Het systeem middelt de individuele waarden en projecteert het groepsresultaat in een kansen-effectengrafiek (risico = kans x effect) (zie figuur 21) waardoor de risico's die door de groep zijn benoemd, zichtbaar worden. Uit deze grafiek kunnen de grootste risico's geselecteerd worden. De items in het kwadrant rechtsboven zijn de items met de grootste kansen en de grootste effecten (het grote omkaderde vak). Risico's met een kleine kans maar een groot effect (het kleine vakje) krijgen aparte aandacht.



Figuur 21. Kansen-effectengrafiek.

Als sluitstuk van de risicoanalyse wordt binnen de ontstane lijst van risico's gekeken welke verband ze met elkaar hebben. Door bepaalde items aan elkaar te linken kunnen op een hoger abstracter niveau thema's geformuleerd worden.

De zo ontstane thema's zijn, na het combineren met een checklist voor politiek-bestuurlijke risico's voor IOOV en het ministerie van BZK, door het cluster brandweezorg als speerpunten voor de komende jaren in het meerjarenbeleidplan opgenomen.

Tot slot

De gebruikte methode van risicoanalyse heeft ervoor gezorgd dat met relatief weinig mankracht de grootste problemen binnen het brandweerveld zijn geïdentificeerd en geanalyseerd. Omdat de IOOV over een beperkt aantal inspecteurs beschikt, is het detailniveau van deze methodiek voldoende. Wel wordt er in het omzetten van het meerjarenbeleidplan naar werkplannen nog rekening gehouden met nieuwe risico's die zich in de planperiode kunnen manifesteren.

3.4 Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens

Bijdrage van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie

De werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens is gemaakt voor beleidsmedewerkers die werkbaar beleid willen ontwikkelen of bestaand beleid willen toetsen. De werkbaarheidsanalyse stelt hen in staat:

- de beleidstheorie te toetsen op effectiviteit;
- in samenhang de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te bezien;
- zich een integraal beeld te vormen van de werkbaarheid van beleid.

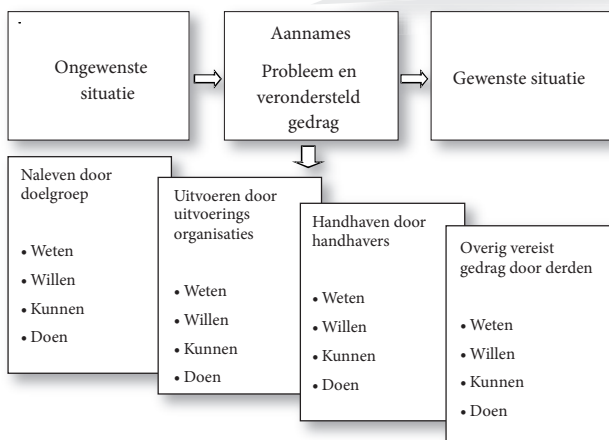
Elke wet is gebaseerd op aannames over de beïnvloedbaarheid van gedrag van personen en organisaties, en over de effecten daarvan: de beleidstheorie. Deze beleidstheorie vormt het hart van de werkbaarheidsanalyse: klopt de theorie, kloppen de daarop gebaseerde maatregelen, leidt een en ander tot de beoogde effecten?

De werkbaarheidsanalyse bestaat uit drie onderdelen:

- expliciteren van de beleidstheorie;
- gesprek over de praktijk mét de praktijk;
- screening van de uitkomsten van dit gesprek.

In de eerste stap expliciteert men hoe ongewenste situaties worden veranderd in gewenste situaties en welke beleidsinstrumenten en maatregelen hiervoor nodig zijn. Met andere woorden: wat wil men doen om de ongewenste situatie te veranderen in een gewenste situatie en in hoeverre kloppen de relaties tussen oorzaak en gevolg. De aandacht richt zich hierbij op het gedrag van de relevante actoren. De vraag is voorts of deze beleidstheorie nog wel adequaat is.

Tijdens het gestructureerde gesprek over de praktijk mét de praktijk tussen alle actoren uit de beleidstheorie (medewerkers van uitvoeringsorganisaties, handhavers, normadressanten en overige personen die een rol spelen binnen de beleidstheorie). Voor een analyse van hun handelen gebruiken we het model zoals uitgebeeld in figuur 22 waaraan de veronderstelling ten grondslag ligt dat om te 'doen' wat de beleidstheorie vereist, de desbetreffende actoren ten minste moeten 'weten' wat er van hen verwacht wordt, zij dit moeten 'willen' en ook moeten 'kunnen'.



Figuur 22. Model voor analyse van handelen.

Een screening van dit ‘weten’, ‘willen’, ‘kunnen’ en ‘doen’ levert een beeld op van de potentiële risico’s van niet-naleven, niet-uitvoeren en niet-handhaven en daarmee de werkbaarheid van het beleidsvoornemen.

De kracht van het instrument ligt in het expliciteren van veronderstellingen en daarmee het bespreekbaar maken van theorie en praktijk met de praktijk.

Kosten

Het uitvoeren van een werkbaarheidsanalyse kost gemiddeld drie dagen aan voorbereiding, uitvoering en analyse. Bij de uitvoering zijn gemiddeld twaalf tot vijftien gespreksdeelnemers betrokken.

3.5 De nalevingsmonitor

Bijdrage van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie

De nalevingsmonitor is een instrument voor ex-post evaluatie van de uitvoering van regelgeving en is ontworpen om periodiek de effectiviteit van een regeling te kunnen beoordelen. De nalevingsmonitor omvat onderzoek naar:

- de mate van naleving;
- nalevings- en overtredingsmotieven bij de doelgroep;
- de handhavingsactiviteiten van de handhavingsinstantie.

De uitkomsten hiervan geven inzicht in de effectiviteit van de handhaving en maken het mogelijk verbeteringen voor handhaving, beleid en regelgeving in kaart te brengen.

De nalevingsmonitor bestaat uit drie delen.

- Een **bureaustudie** waarin een beschrijving plaatsvindt van de context van de regeling en waarin historische handhavingsgegevens worden verzameld van (voornamelijk selectieve) controles.
- Een **veldstudie** bestaande uit een controleonderzoek en een survey. In de survey wordt de doelgroep gevraagd naar de beleving van de regelgeving en de handhaving ervan, gebruikmakend van het model van de ‘Tafel van Elf’. Voorts wordt gevraagd naar het persoonlijke nalevings- of overtredingsgedrag. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de techniek van de zogenoemde randomized response om ‘veilig’ gevoelige vragen te laten beantwoorden. Daarnaast wordt de doelgroep gevraagd het overtredingsgedrag van andere leden van de doelgroep te schatten.
- Het **controleonderzoek** bestaat twee delen: de bevindingen van aselecte controles op een vast aantal controlepunten en een rapportage van de vermoedens van de controleurs over het overtredingsgedrag van de doelgroep.

De resultaten van de survey en het controleonderzoek worden onder meer ter interpretatie voorgelegd aan een groep van experts (beleidsmakers, handhavers, doelgroep en wetenschappers).

Kosten

De nalevingsmonitor vergt behoorlijk veel inspanning en tijd. Voor de veldstudie moet veelal een extern onderzoeksbureau worden ingeschakeld. De looptijd varieert van een halfjaar tot een jaar. De kosten liggen tussen de € 150.000 en € 200.000.

Noot

14 Analytical Hierarchy Process.



