



VEILIGHEID  
DOOR  
SAMENWERKEN

# PROGRAMMATISCH HANDHAVEN IN DE CONTEXT VAN DE RUD

Gids voor de samenwerkende partners  
Regionale Uitvoeringsdiensten



**PROGRAMMATISCH HANDHAVEN IN DE CONTEXT  
VAN DE REGIONALE UITVOERINGSDIENST**





# PROGRAMMATISCH HANDHAVEN IN DE CONTEXT VAN DE REGIONALE UITVOERINGSDIENST

GIDS VOOR DE SAMENWERKENDE PARTNERS MILIEUHANDHAVING



# VOORWOORD

Deze handreiking is samengesteld naar aanleiding van de vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Deze RUD's hebben een centrale rol in de handhaving van de milieuregelgeving. Ze zijn in het leven geroepen om het toezicht op de naleving en de handhaving van de milieuregelgeving te verbeteren.

Met de vorming van de RUD's ontstaan nieuwe organisaties, met nieuwe samenwerkingsverbanden. Deze nieuwe organisaties dienen niet alleen een organisatiestructuur op te zetten maar ook een handhavingsprogramma te ontwikkelen. Daarin beschrijven ze met welke concrete activiteiten zij samen met hun partners zullen komen tot een betere milieuhandhaving.

Om ervaring op te doen met deze nieuwe organisatievorm hebben vier regio's in het kader van het Project Uitvoering met Ambitie (PUMA) in pilotprojecten gewerkt aan gezamenlijke handhavingsprogramma's aan de hand van het al bekende programmatisch handhaven. Deze handreiking is grotendeels op hun ervaring gebaseerd. Het is een praktische handreiking aan de RUD's en hun partners, zoals politie, OM en inspecties, om met behulp van programmatisch handhaven te komen tot gezamenlijke handhavingsacties. Acties die de naleving bevorderen waar dat er het meest toe doet. Op die manier kunnen de RUD's invulling geven aan een van hun primaire inhoudelijke taken.

Wij wensen u veel leesplezier en hopen dat deze handreiking u veel praktische handvatten biedt om gericht en effectief met uw taken aan de slag te gaan.

Deze handreiking is in opdracht van het programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) uitgebracht door de afdeling Nalevingexpertise van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). De tekst is gebaseerd op een eerdere gids voor programmatisch handhaven uit 2010. Aan de handreiking hebben bijgedragen: het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), Auee & Palmen Advies en Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA).

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>5</b>
<b>INLEIDING</b>	<b>9</b>
<b>1. HANDHAVEN MET EEN VISIE</b>	<b>13</b>
1.1 Visie en doelen	13
1.2 Visie op gezamenlijke handhaving	13
1.3 Eisen aan goede handhaving in het omgevingsrecht	14
1.4 De vijf ambities	15
1.5 Afstemming en besluitvorming	17
<b>2. PROGRAMATISCH HANDHAVEN VOOR DE RUD</b>	<b>21</b>
2.1 Wat is programmatisch handhaven?	21
2.2 Uitgangspunten	22
2.3 De stappen	23
2.4 Een continu proces zonder eindstation	29
<b>TOEPASSING</b>	<b>31</b>
<b>3. EEN GOEDE VOORBEREIDING IS HET HALVE WERK</b>	<b>33</b>
3.1 Vaststellen van een bestuurlijke ambitie	33
3.2 Inrichten van een structuur voor de planfase	34
3.4 In kaart brengen van stakeholders, kaders en lopend beleid	37
3.5 Expertsessies voorbereiden	38
3.6 Projectplan vaststellen	39
<b>4. STAP 1: ZICHT OP DE RISICO'S</b>	<b>41</b>
4.1 Werken met de risicomatrix	43
4.2 Rechtsbelangen en gedragingen in de matrix zetten	43
4.3 Invullen en scoren van risico's in een expertsessie	47
4.4 Prioriteiten bepalen	53
4.5 Prioriteiten stellen	54
4.6 Bestuurlijke toetsing	56



<b>5. STAP 2: DOELGROEPGERICHT WERKEN AAN GEDRAG</b>	<b>59</b>
5.1 Werken met een Tafel van Elf-doelgroepanalyse	60
5.2 Voorbereiding doelgroepanalyse	61
5.3 De Tafel van Elf-analyse in een expertsessie	64
5.4 De interventiestrategie bepalen in de expertsessie	70
5.5 Welke interventies kiezen de handhavingspartners?	74
5.6 Bestuurlijke toetsing	77
<b>6. STAP 3: UITVOERING</b>	<b>79</b>
6.1 Gezamenlijk voorbereiden en borging	79
6.2 Inrichten van een structuur voor de uitvoeringsfase	80
6.3 Acties uitvoeren, monitoren en bijsturen	80
6.4 Informatie-uitwisseling	81
<b>7. STAP 4: EFFECTEN METEN EN BIJSTUREN</b>	<b>83</b>
7.1 Doelen en indicatoren vaststellen	84
7.2 Onderzoekdesign kiezen	87
7.3 Data verzamelen in de uitvoeringsfase	92
7.4 Verbeteren en bijstellen	92
<b>8. TOT SLOT</b>	<b>95</b>
<b>BIJLAGE</b>	<b>96</b>
Voorbeeld overzicht beslismomenten voor bestuurlijke besluitvorming	97
<b>OVER HET CCV</b>	<b>99</b>
<b>COLOFON</b>	<b>100</b>



# INLEIDING

## **De RUD's als remedie tegen versnippering en vrijblijvendheid in de milieuhandhaving**

Bij de handhaving van de milieuwetgeving in Nederland is een groot aantal overheidsorganisaties betrokken. Hoewel domein, rol en bevoegdheden uiteenlopen, hebben zij een gezamenlijke doelstelling: het milieu beschermen. De Regionale Uitvoeringsdienst is nu de organisatie waar de verschillende lijnen moeten samenkomen. De voorbeelden en opzet van deze handreiking zijn daarop afgestemd.

De vorming van RUD's is een gevolg van het rapport van de commissie-Mans (2008). De kern van de analyse van deze commissie is dat de problemen bij toezicht en handhaving met name worden veroorzaakt door de versnippering van de toezicht- en handhavingstaken over meer dan 500 instanties, door de vrijblijvendheid van de samenwerking en door het ontbreken van een cultuur en structuur voor informatie-uitwisseling. Die versnippering leidt, zo stelt de commissie-Mans, niet alleen tot problemen op het gebied van kennis en kunde, maar maakt ook een effectieve samenwerking tussen het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie en de politie onmogelijk. Om deze situatie het hoofd te bieden zijn nu de toezichts- en handhavingstaken van de gemeenten en de provincies op onder andere milieugebied gebundeld in een RUD. Daarmee krijgt de RUD een centrale rol in de uitvoering van die taken en de afstemming met de andere partners. De commissie-Mans geeft daarbij aan dat “in het bijzonder zou moeten worden gekeken naar de deelproblemen ketenhandhaving, afstemming bestuursrecht-strafrecht” en “level playing field”. Een level playing field houdt in dit verband in dat de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen niet worden verstoord door verschillen in het toezicht op en handhaving bij die ondernemingen.

De toepassing van programmatisch handhaven helpt om deze regierol inhoudelijk, transparant en met draagvlak in te vullen. De inzet van programmatisch handhaven is onderdeel van de robuustheids- en kwaliteitscriteria voor RUD's<sup>1</sup>, maar is ook

<sup>1</sup> De kwaliteitscriteria zijn uitgewerkt om het niveau van de uitvoering te bepalen. Met een zelfevaluatiETOOL kunnen uitvoerende instanties nagaan in welke mate zij aan de gestelde normen voldoen.

opgenomen in het wetsvoorstel Vergunningverlening, toezicht en handhaving, dat strekt tot wijziging van de WABO<sup>2</sup> (het stelsel).

### **De plaats van de RUD's in de milieuhandhaving in Nederland**

De RUD's zijn bij hun taakuitvoering verantwoordelijk aan hun opdrachtgevers, de gemeentes, de provincie en eventueel waterschappen. De opdrachtgevers krijgen in de RUD een regierol. Dat wil zeggen: de procescoördinatie ligt bij de RUD, maar iedere betrokken partij heeft haar eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat is voor alle partijen nieuw en wennen. De gezamenlijke regie middels de RUD maakt het nu makkelijker om interventies onderling (maar ook met externe partners) beter af te stemmen. Gemeenten hebben in een gezamenlijke RUD voldoende slagkracht om die vaak landelijk werkende partners te mobiliseren, zonder lokale kenmerken uit het oog te verliezen.

Om haar ondersteunende rol goed in te vullen, moet de RUD samenwerken met organisaties zoals het functioneel parket, landelijke inspecties, politie, brandweer, etc. De RUD's zitten daarmee op het scharnierpunt van verschillende organisaties met elk hun eigen prioriteiten, taken en verantwoordelijkheden. Daar waar de coördinatie op milieuhandhaving eerder onvoldoende was, wordt nu van de RUD's verwacht dat zij het proces ondersteunen om te komen tot goede afstemming binnen de regio. Dit vergt van de RUD's dat zij de regionale én bovenregionale partijen kunnen binden aan een heldere visie op de regionale milieuhandhaving in een bredere context. Dit vergt ook dat de RUD in staat is die visie te formuleren, te delen en gerealiseerd te krijgen door het maken van concrete afspraken.

### **Visie op gezamenlijke handhaving**

Alle partijen hebben belang bij een zo goed mogelijk georganiseerde milieuhandhaving. Een gezamenlijke en aansprekende visie op hoe de milieuhandhaving optimaal georganiseerd kan zijn, is de basis voor de samenwerking binnen de RUD-context. Dit is wat partners bindt en waar het allemaal om begonnen is.

De visie kan en zal voor een belangrijk deel worden gevonden in de beleidsdoelen achter de regelgeving. Het is een taak die alle partijen met elkaar gemeen hebben. Daarnaast moeten de betrokkenen de overtuiging hebben dat die belangen beter worden beschermd door samen op te trekken. In het eerste hoofdstuk van deze gids gaan we dieper in op de inhoud van een gemeenschappelijke visie en het nut daarvan.

### **De rol van programmatisch handhaven**

Programmatisch handhaven is een methode om gezamenlijk tot een gedragen en effectief handhavingprogramma te komen. Deze methode wordt ondersteund met instrumenten om gezamenlijk beslissingen te nemen. De besluitvorming wordt gebaseerd op gezamenlijke doelen, met name de beleidsdoelen die aan de regels ten grondslag liggen. Bij het opzetten van de gezamenlijke handhavingactiviteiten is het productiever om vanuit de inhoudelijke en gedeelde doelstellingen of een gedeeld

<sup>2</sup> Inwerkingtreding voorzien in 2014.

probleem te werken, dan vanuit het afbakenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Programmatisch handhaven is door de aard en opzet van de instrumenten juist daarvoor een geschikt raamwerk. In hoofdstuk 2 werken we dit aspect van programmatisch handhaven verder uit. In hoofdstuk 4 en verder gaan we met name in op de inhoudelijke kant ervan en het gebruik van de instrumenten.

### **Samenwerken en afstemming**

Samenwerken is een belangrijk middel om tot betere milieuhandhaving te komen, maar het is geen doel op zich. Het is niet altijd noodzakelijk om over de hele breedte van het takenpakket samen te werken. Het is vooral van belang bij bovenlokale taken die voorheen tussen wal en schip vielen. Samenwerking is de essentie van de met de vorming van de RUD's beoogde verbetering van het milieutoezicht en de milieuhandhaving. Daarom zullen we er in deze handreiking geregeld op terugkomen. In hoofdstuk 3 zullen we expliciet ingaan op de opzet van het onderlinge overleg.

### **Leeswijzer**

Deze handreiking is bedoeld voor mensen die vanuit de RUD en vanuit de ketenpartners aan de slag gaan met programmatisch handhaven. We gaan vooral in op het gebruik van programmatisch handhaven om een gedeeld en gedragen gezamenlijk handhavingsprogramma op te stellen voor een RUD en haar partners. Daarbij putten we niet alleen uit de eerste ervaring en van vier pilotprojecten die in het kader van het programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) zijn uitgevoerd, maar ook uit de omvangrijke ervaring uit andere toepassingen van programmatisch handhaven.<sup>3</sup> Meer informatie en ondersteunende instrumenten zijn te vinden op de website van het Centrum voor Criminaliteitsbestrijding en Veiligheid (CCV): [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

<sup>3</sup> Programma Uitvoering met Ambitie was een samenwerkingsverband van VNG, IPO, UvW en het Rijk waarbinnen de landelijk kaders zijn neergezet voor de Regionale Uitvoeringsdiensten. Per 31 december 2012 is PUmA beëindigd en is de verdere implementatie in handen gegeven van de uitvoerende organisaties.





## HOOFDSTUK 1

# HANDHAVEN MET EEN VISIE

### 1.1 VISIE EN DOELEN

De Regionale Uitvoeringdiensten houden toezicht op regels en voorschriften die de veiligheid en gezondheid van mensen en de kwaliteit van het leefmilieu beschermen. Deze regels hebben alleen hun maatschappelijk nut als ze ook worden nageleefd. Naleving is niet vanzelfsprekend. De handhavingstaak van de RUD's is om vanuit het bestuursrecht de naleving te bevorderen en daarmee de maatschappelijke doelstellingen van de regels te helpen realiseren. Daarin staan ze overigens niet alleen, ook andere partijen hebben een verantwoordelijkheid in het bevorderen van de naleving. De bestuursrechtelijke aanpak zal bijvoorbeeld gelijk op moeten gaan met de strafrechtelijke aanpak.

Om deze opgave effectief in te vullen, is samenwerking met veel verschillende partners noodzakelijk. Iedere organisatie heeft zo zijn eigen zorgen, taken en doelen; die sluiten nooit naadloos op elkaar aan. Samenwerking vergt daarom investering van alle betrokken partijen, een investering die alleen tot stand komt als iedereen daar de meerwaarde van ziet. Het zichtbaar maken en realiseren van die meerwaarde is onderdeel van de coördinerende taak van de RUD's. In dit hoofdstuk bespreken we de visie op handhaving tegen deze achtergrond.

### 1.2 VISIE OP GEZAMENLIJKE HANDHAVING

Een duidelijke visie beschrijft de motieven waarop partijen willen samenwerken. Zonder een duidelijke gedeelde visie op de doelen en opzet van de samenwerking is het lastig - zo niet onmogelijk - de regierol goed in te vullen. Motieven om in RUD-verband samen te werken zouden bijvoorbeeld kunnen zijn:

1. Overtreding van milieuregels kan tot grote en onomkeerbare schade leiden. Als de samenwerking zich richt op die situaties waarvan de verschillende organisaties zien en erkennen dat de risico's groot zijn, appelleert de samenwerking aan de verantwoordelijkheid en beroepstrots van de handhavers en verantwoordelijkheid van de bestuurders. Samenwerking zou zich daarom in eerste instantie op deze situaties moeten richten.

2. Handhaving van de milieuregels is inmiddels zo ingewikkeld dat niemand dat meer alleen kan overzien of aanpakken. Hoe welwillend bestuurders ook zijn, ze hebben elkaar nodig om een strategie te bepalen. En hoe professioneel de medewerkers van de verschillende organisaties ook zijn op hun eigen terrein, alleen sámen hebben ze de kennis, slagkracht en instrumenten om het verschil te maken. Vooral bij complexe situaties en bovenregionale taken is samenwerking belangrijk.
3. Bij incidenten en calamiteiten komt te vaak naar voren dat de handhaving is tekortgeschoten. De bestuurders en handhavers moeten kunnen laten zien dat zij alles in het werk stellen om de handhavingstaak optimaal uit te voeren. Goede samenwerking is daar onderdeel van.

Ook met een gedeelde visie blijft samenwerking een lastig proces. Binnen de pilots is naar voren gekomen dat samenwerking initiëren en onderling vertrouwen winnen het snelst gaat aan de hand van concrete uitdagingen of thema's. Daar wordt de meerwaarde van samenwerking, zoals die ook in de visie is geformuleerd, al snel concreet, en wordt de noodzaak sterker gevoeld. Het inrichten van de samenwerking met behulp van programmatisch handhaven doet precies dat: de inhoud en werkelijke bedreigingen vormen de agenda voor het invullen van concrete samenwerking. Zo wordt vermeden dat vooral in algemene termen over bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt gesproken. Een van de pilotdeelnemers verwoordde dat treffend: "Je voorkomt 'witte knokkeldiscussies' over wie nu precies waarvan is."

### 1.3 EISEN AAN GOEDE HANDHAVING IN HET OMGEVINGSRECHT

De oprichting van de RUD's moet een impuls geven aan de kwaliteit van de handhaving van het omgevingsrecht. Zowel in het rapport van de commissie-Mans als in de kwaliteitscriteria voor de RUD's, als in de Wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving, wordt aangegeven wanneer de RUD's het goed doen.<sup>4</sup> In beide rapporten en het wetsvoorstel staan eisen die voor de handhaving relevant zijn en richting kunnen geven aan het opstellen van een handhavingsprogramma.

Mans geeft aan dat voor een goede uitvoering van de handhavingstaken samenwerking onontbeerlijk is. Hij noemt daarbij expliciet de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht, maar ook voor de (vaak bovenregionale) ketenaanpak en voor het garanderen van een gelijk speelveld voor alle bedrijven binnen een branche is samenwerking en afstemming een voorwaarde. Om tot goede samenwerking te komen moeten informatie en analyses worden gedeeld. Verder geeft Mans aan dat de handhaving weliswaar op grond van gelijke behandeling moet plaatsvinden, maar dat verschillende situaties met verschillende motieven om te overtreden wel vragen om een gedifferentieerde aanpak.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Voor een deel hebben die eisen betrekking op de inrichting van de RUD's, hun taken, bevoegdheden etc. Dat valt buiten het kader van deze gids.

<sup>5</sup> Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving; De tijd is rijp; juli 2008.

Nadat de RUD-vorming op gang is gekomen, zijn er kwaliteitscriteria geformuleerd. In de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt aandacht besteed aan de gebieden 'kritieke massa', 'proceskwaliteit' en 'inhoud en prioriteiten'.<sup>6</sup> Programmatisch handhaven heeft vooral betrekking op de inhoud en prioriteiten, en deels op de proceskwaliteit. In de uitwerking van de kwaliteitscriteria wordt programmatisch handhaven expliciet genoemd.

Door inspecteurs, leidinggevend en bestuurders zijn de eisen aan goede handhaving in vijf ambities samengevat, welke ook in de stelselnotitie voor de wet VTH terug te vinden zijn: toezicht en handhaving moeten professioneel, onafhankelijk, eenvoudig, betrouwbaar zijn en gezamenlijk worden uitgevoerd.<sup>7</sup>

## 1.4 DE VIJF AMBITIES

We zullen deze vijf ambities nader tegen het licht houden. Daarbij geven we steeds aan hoe de aanpak volgens de lijnen van programmatisch handhaven de RUD en de ketenpartners kan helpen deze ambities te realiseren.

**Professioneel** betekent dat de RUD voldoende deskundigheid en vaardigheden heeft om een gestructureerde en effectieve aanpak van de handhaving te ontwikkelen en tot uitvoer te brengen. Een professionele RUD speelt een duidelijk rol in zowel de maatschappelijke als bestuurlijke context waar het de handhaving van haar taakgebied betreft.

Programmatisch handhaven kan bij het waarmaken van deze ambitie ondersteuning bieden door met een gestructureerde programmatische aanpak op transparante wijze tot prioriteiten te komen en voor die prioriteiten handhavingsactiviteiten te ontwikkelen die het naleefgedrag daadwerkelijk beïnvloeden. Dit laatste element sluit aan op de differentiatie zoals de commissie-Mans die beoogde. In de hoofdstukken over programmatisch handhaven wordt differentiatie naar doelgroepen verder uitgewerkt.

**Onafhankelijk** betekent dat de RUD bevoegd is om de handhavingstaken in te plannen en uit te voeren op basis van de geldende regelgeving en afspraken. Dat vergt een stelsel van duidelijke afspraken, met name met de bestuurders/opdrachtgevers binnen de context van de regelgeving en het stelsel voor VTH, waar de RUD wordt gewaardeerd en gerespecteerd om haar professionaliteit.

Door de aanpak van programmatisch handhaven te volgen komen er logische mijlpalen in het planningsproces om de bestuurders bij de besluitvorming te betrekken. Denk hierbij aan de criteria om prioriteiten te stellen, het vaststellen van de prioriteiten, het vaststellen van de benodigde capaciteit. In hoofdstuk 3 gaan we hier voor de situatie van de RUD's nader op in.

<sup>6</sup> InfoMil, Kwaliteitscriteria 2.1, 2012

<sup>7</sup> Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA); Stelsel Vergunningverlening Toezicht en Handhaving voor de Wabo; december 2012.

**Eenvoudig** betekent dat handhaving voor bedrijven en burgers niet meer rompslomp met zich meebrengt dan noodzakelijk. Dit vraagt bijvoorbeeld om één loket voor de omgevingsvergunning, maar ook om goede afstemming van de verschillende inspectie- en handhavingsacties.

De gedachte achter de vorming van RUD's is dat minder organisaties zich met vergunningverlening, toezicht en handhaving bezighouden. Om de ambitie van eenvoud waar te maken, is het belangrijk dat de verschillende organisaties goed op de hoogte zijn van de aanpak. Programmatisch handhaven biedt nuttig gereedschap om in gezamenlijke besluitvorming te komen tot interventies voor de meest risicovolle doelgroepen. In het hoofdstuk over het proces van programmatisch handhaven besteden we daar aandacht aan.

**Betrouwbaar** betekent dat burgers en bedrijven ervan uit mogen gaan dat het systeem van vergunningverlening toezicht en handhaving eerlijk en effectief is. Eerlijke handhaving vergt goede afstemming. Er moet een *level playing field* zijn voor de bedrijven die onder toezicht vallen, dus de interventie- en vooral de sanctiestrategieën moeten zoveel mogelijk landelijk uniform zijn (vergelijkbare situaties dienen op dezelfde wijze behandeld te worden), indien noodzakelijk met regionale accenten en specifieke activiteiten als de regionale situatie hier expliciet om vraagt en gemotiveerd kan waarom sprake is van een afwijkende situatie

Het stelsel Vergunningverlening Toezicht en Handhaving voor de Wabo (stelsel VTH) levert de structuur om deze landelijke afstemming te ondersteunen en borgen.

Doordat de verschillende RUD's met dezelfde instrumenten van programmatisch handhaven werken, wordt het makkelijker om kennis en informatie over de problematiek, de prioriteiten en de aanpak uit te wisselen, en de verschillen en overeenkomsten te begrijpen.

**Gezamenlijk** betekent dat de verschillende vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende organisaties willen samenwerken en dit ook daadwerkelijk doen.

Dat vergt afstemming van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen gecoördineerde handhavingsactiviteiten. Het vergt ook dat de partners op elkaar kunnen bouwen. Goede samenwerking is feitelijk onontbeerlijk om de andere vier ambities te kunnen realiseren.

Een gezamenlijke visie helpt bij het komen tot goede samenwerking. Gezamenlijke besluitvorming met programmatisch handhaven als gereedschap leidt tot gesprekken vanuit de inhoud. Verschillen in opvattingen of uitgangspunten worden gemakkelijker bespreekbaar in de context van de uitdagingen die op tafel liggen. Dit maakt het ook makkelijker elkaar te respecteren en het voor samenwerking en informatie-uitwisseling benodigde vertrouwen te ontwikkelen.

## 1.5 AFSTEMMING EN BESLUITVORMING

### Regionale afstemming en besluitvorming

Elke RUD zal met de relevante partners een handhavingsprogramma moeten opstellen. Als ze aan de eisen willen voldoen is dat meer dan alleen een nietje slaan door de verschillende bestaande handhavingsplannen. Er zullen gezamenlijke risico's moeten worden afgewogen, prioriteiten worden bepaald en nader worden uitgewerkt in een gedifferentieerde aanpak. Daarbij worden de partners ingezet op hun kracht, dus optimaal gebruikmakend van hun vaardigheden, deskundigheid, instrumenten en bevoegdheden.

### Bovenregionale afstemming en besluitvorming

In de samenwerking met de ketenpartners ligt het voor de hand dat er ook veel prioriteiten naar voren komen die in meerdere regio's en in het hele land voorkomen of die op landelijk niveau spelen, maar op de een of andere wijze ook in de regio moeten worden opgepakt. Om de voorwaarden voor bovenregionale afstemming te scheppen is er onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu (I en M) in nauwe afstemming met de betrokken partijen het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving gemoderniseerd.<sup>8</sup>

De afspraken over dit stelsel moeten zorgen voor onderling afgestemd en effectief handelen van het bevoegd gezag, de RUD's, het OM, politie en de landelijke inspecties. Onderdeel daarvan is het maken van afspraken met bestuurders, RUD's, politie en OM over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten. De wet op het stelsel legt de uitgangspunten van het stelsel vast. Hierin wordt aangegeven op welke wijze taken, verantwoordelijkheden en besluitvorming zijn geregeld, ook als de onderwerpen de grenzen van de regio overstijgen.

Uiteraard zijn er ook specifieke verschillen tussen regio's. De problematiek in Botlek is anders dan in Drenthe. Niet over alles is steeds afstemming op grotere schaal binnen de besluitvormingsstructuur van het stelsel nodig. In de aanpak per regio wordt bezien op welk niveau met welke ketenpartners afstemming nodig is. In lijn met de kracht van programmatisch handhaven, namelijk werken aan de hand van concrete risico's, kan die discussie het best worden gevoerd als de concrete situatie op tafel ligt.

<sup>8</sup> Zie Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA); Stelsel Vergunningverlening Toezicht en Handhaving voor de Wabo; december 2012

### OPENHEID OVER VERSCHILLEN IN PRIORITEITEN

Met het groeiend inzicht in de gevaren van asbest is het voorkomen van asbestslachtoffers hoog op de agenda gekomen. Op landelijk niveau wordt asbest als prioriteit benoemd. Eén pilot-RUD heeft met landelijke en regionale ketenpartners de lokale situatie geanalyseerd. Samen hebben zij naar de juiste interventiemix gezocht, die gedifferentieerd inspeelt op de lokale situatie en prioriteiten. Asbest is geen nieuw thema, maar de gezamenlijk geformuleerde prioriteiten en acties vormen wel een uitstekende basis voor verdergaande samenwerking.







## HOOFDSTUK 2

# PROGRAMMATISCH HANDHAVEN VOOR DE RUD

## 2.1 WAT IS PROGRAMMATISCH HANDHAVEN?

### Samenhangende instrumenten

Met de aanpak van programmatisch handhaven kunnen handhavers gestructureerd en professioneel hun handhavingsprogramma's opstellen, invoeren en toetsen. Dit proces kent een vaste structuur, en de aanpak van programmatisch handhaven biedt instrumenten en ondersteuning bij elk van deze stappen. Ook is in de methodiek rekening gehouden met de bestuurlijke toetsing en borging. In de figuur zijn de aanpak van programmatisch handhaven en de geboden instrumenten grafisch weergegeven. Voor de RUD's is het interessant gebleken om met verschillende partners te komen tot een gedeelde aanpak. Het helpt om samen prioriteiten vast te stellen en samen te bepalen welke aanpak daarvoor het meest werkzaam is.

Figuur 2.1 Proces van programmatisch handhaven



## 2.2 UITGANGSPUNTEN

Voordat de eigenlijke stappen van de methode aan bod komen, is het goed de uitgangspunten van programmatisch handhaven te bespreken. Programmatisch handhaven:

- neemt het gedrag van mensen als uitgangspunt;
- is informatiegestuurd;
- is probleemgericht.

### Gedrag als uitgangspunt

In de filosofie van programmatisch handhaven staat het gedrag centraal. Naleven is een gedraging die we verlangen van de doelgroepen voor wie de regels en voorschriften zijn bedoeld. Binnen programmatisch handhaven wordt daarom gesproken van doelgroepen en gewenste gedragingen, kortweg gedrag-doelgroep-combinaties. Regelgeving is tot stand gekomen om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Als iedereen de regels naleeft, zullen deze beleidsdoelen worden gerealiseerd, is het idee. Bij de taken van de RUD's zullen die beleidsdoelen doorgaans liggen op het gebied van milieu en veiligheid.

Naleven is veelal niet vanzelfsprekend, dus is er handhaving nodig. Om te bepalen waar handhaving er het meest toe doet, wordt het aan de regels ten grondslag liggende beleid - en niet de regel zelf - als ijkpunt gebruikt. Daar waar die beleidsdoelen het meest worden bedreigd, heeft handhaving het hoogste maatschappelijk rendement.

### Informatiegestuurd handhaven

Programmatisch handhaven richt zich op het vaststellen van de gevolgen van niet-naleving en op het gericht bevorderen van naleving. Zo helpt de methode om een goed onderbouwde afweging te maken tussen de gewenste effecten, de daartoe benodigde naleving en de inzet van handhaving. Voor die afweging is allereerst zoveel mogelijk bruikbare informatie nodig van de samenwerkende partijen:

- over de risico's als regels niet worden nageleefd;
- over de mate waarin die risico's een bedreiging vormen voor de beoogde beleids-effecten;
- over de mate van naleving en de motieven van burgers en bedrijven om zich al dan niet aan regels te houden. Zien zij bijvoorbeeld het belang van bepaalde regelgeving niet, of zijn ze er simpelweg niet mee bekend?

Informatie over bijvoorbeeld de risico's van niet-naleving, of de mate van naleving is vaak bij een van de ketenpartners aanwezig, veelal in de vorm van kennis en ervaring bij medewerkers. Met behulp van expertsessies kan die informatie boven tafel komen. Door het expliciteren van de beoogde resultaten en stand van zaken kan er beter gestuurd worden op het bereiken van gezamenlijke doelen. Zo ontstaat een proactief handhavingbeleid.

Om de naleving te verbeteren, zult u dan ook moeten weten waarom mensen zich niet aan die regels houden. Hoe meer informatie over de motieven beschikbaar is, des te makkelijker is het om passende interventies te kiezen die mensen bewegen de regels na te leven. Het gaat daarbij om meer dan alleen het uitoefenen van toezicht en het opleggen van sancties. Gedrag is immers op talloze andere manieren te beïnvloeden. Handhaving in de zin van repressief optreden kan dan één van de middelen zijn.

### **Probleemgericht**

De praktijk laat zien dat veel organisaties de neiging hebben taakgericht te werken. Beleidsmakers laten zich bij de keuze van prioriteiten en interventies leiden - en beperken - door de mogelijkheden en bevoegdheden van de eigen organisatie. De handhavende instantie schiet hierdoor al snel in een 'controlereflex': waar naleving onvoldoende is, kan alleen meer controle en meer handhaven soelaas bieden. Dat is de aanname. Het gevolg daarvan is eerder symptoombestrijding dan een structurele aanpak van het naleeftekort. Programmatisch handhaven stimuleert een bredere, probleemgerichte benadering waarbij alle facetten die bij het probleem een rol spelen in het proces aan bod komen en worden voorzien van een ruim palet aan interventiemogelijkheden.

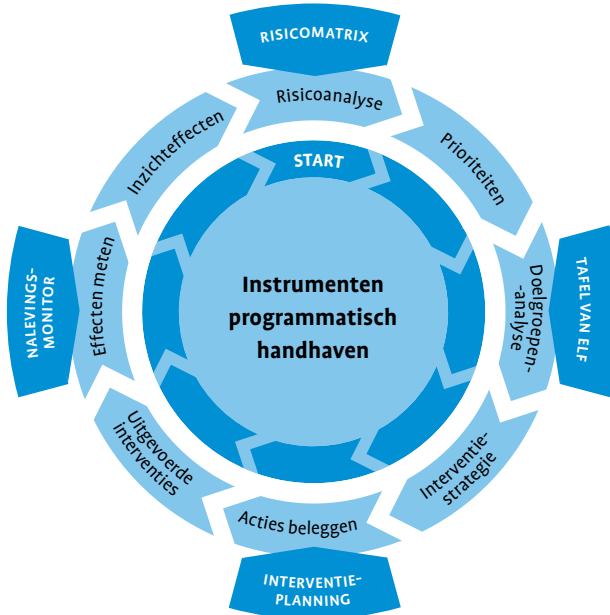
De interventiemogelijkheden worden vanuit een breed perspectief in hun onderlinge samenhang gewogen en gekozen, waarbij iedereen vanuit de eigen expertise en het eigen perspectief kan bijdragen op die punten waar dat het beste rendeert. Dit gesprek is geen principiële discussie over taken, prioriteiten en bevoegdheden, maar is praktisch en toegespitst op een concrete, specifieke doelgroep en situaties waarvan vastgesteld is dat zij een risico vormen voor het milieu en/of de veiligheid.

## **2.3 DE STAPPEN**

Het opstellen van een handhavingsprogramma met behulp van programmatisch handhaven gebeurt volgens de stappen in figuur 2.2, te weten:

1. het uitvoeren van een risicoanalyse ten behoeve van de prioritering;
2. het uitvoeren van een doelgroepanalyses ten behoeve van een gerichte en gedifferentieerde aanpak;
3. het beleggen van acties;
4. het meten van effecten en het beoordelen van de resultaten ten behoeve van de verantwoording en bijstelling.

Figuur 2.2 Stappen in het proces van programmatisch handhaven



Voordat een daarvoor aangewezen projectleider met programmatisch handhaven begint, is het handig een aantal voorbereidende activiteiten uit te voeren. Belangrijk is vooral het bepalen van het gewenste bereik en een inventarisatie van de stakeholders bij dat gekozen bereik. We zullen deze stappen in dit hoofdstuk verder uitwerken vanuit het specifieke perspectief van de RUD's. Vanaf hoofdstuk 4 en verder gaan we dieper in op de techniek van programmatisch handhaven en de dilemma's waar u wellicht voor zult komen te staan.

### Het bereik

Voordat de cyclus van programmatisch handhaven wordt gestart is het belangrijk te bepalen welke onderwerpen langs deze aanpak zullen worden uitgewerkt en welke niet. Het is doorgaans ondoenlijk om in één keer alle toezichtsgebieden volledig uit te diepen met deze aanpak, omdat het toch een aardige tijdsinvestering vergt. Er zijn twee momenten waarop de scope van een project wordt beïnvloed: voor aanvang van het project en na de prioritering met behulp van de risicoanalyse.

Programmatisch handhaven werkt als een trechter. Naarmate u verder in het proces komt, wordt er steeds meer focus gelegd op die doelgroepen en gedragingen die het meest risicovol zijn. Daar is immers maatschappelijk gezien de meeste winst te halen met een gerichte en proactieve inzet van de gezamenlijke partners. Dat betekent ook dat er onderweg steeds doelgroepen afvallen, waarvoor geen proactief gerichte



handhavingsacties worden geformuleerd. Dat wil beslist niet zeggen dat die doelgroepen en gedragingen worden gedoogd. Ze vallen onder algemene surveillance of de afhandeling van klachten of signalen; er wordt vooral reactief gehandhaafd.

We hebben het hier met name over de bepaling van de scope vooraf. Daarbij komen vragen aan de orde als:

- Willen we ons richten op het basistakenpakket, kijken we breder, of is het juist goed om ons te beperken tot een paar hoofdthema's?
- Willen we alle taken meenemen of richten we ons op gebieden die samenwerking vereisen en waarvan we weten dat ze een hoog risico vormen?
- Hoe betrekken we de landelijke prioriteiten vanuit het VTH-stelsel in onze aanpak?

Hoewel het mogelijk is het gehele takenpakket binnen de scope mee te nemen en te betrekken in de verschillende stappen, merken we in de praktijk dat de RUD's ervoor kiezen zich in eerste instantie te richten op gebieden die samenwerking vereisen (vaak de ketentaken) en risicovol zijn. Bestaande handhavingsprogramma's en kaders bieden hiervoor al een eerste aanknopingspunt. Domeinen waar de partners elkaar vaak snel vinden zijn bijvoorbeeld: asbest, grondstromen en vervoer van gevaarlijke stoffen.

Maar ook andere domeinen zijn denkbaar. Bovendien helpen de landelijke prioriteiten ook bij het afbakenen van het domein.

### **Stakeholders**

Als het domein is bepaald, worden de stakeholders voor dat domein in kaart gebracht. Een stakeholder is iemand die belang heeft bij het onderwerp dat wordt behandeld. Dat kan een collega-handhaver zijn, maar ook een bestuurder of een vertegenwoordiger van de doelgroep. Binnen de milieuregelgeving zijn er bovendien twee verschillende soorten bevoegd gezag: het bestuurlijk bevoegd gezag en het strafrechtelijk bevoegd gezag. Maak het overzicht van de stakeholders zo breed mogelijk, dat biedt gedurende het project de mogelijkheid om steeds te checken welke partijen u wilt betrekken, informeren, etc. Het OM neemt als strafrechtelijk bevoegd gezag een bijzondere plaats in, in de stakeholderanalyse.

Het is mogelijk om verder te gaan dan alleen inventariseren, bijvoorbeeld door ook de invloed en het belang van elke stakeholder te schetsen. Voor het opstellen van een handhavingsprogramma is het doorgaans voldoende om de partijen te identificeren. Wel is het handig om directe of indirecte contactpersonen in de lijst op te nemen.

### ENKELE VOORBEELDEN VAN STAKEHOLDERS

- Gemeentebestuurders
- Provinciebestuurders
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T)
- Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA)
- Openbaar Ministerie (OM) / Functioneel Parket (FP)
- Brancheverenigingen
- Waterschappen
- Brandweer
- Politie
- Veiligheidsregio's
- Provincie(afdelingen)
- Andere (BRZO-)RUD's
- Buitengewoon opsporingsambtenaren voor bijvoorbeeld groene wetgeving (zoals Staatsbosbeher)

Idealiter worden de analyses binnen programmatisch handhaven zoveel mogelijk uitgevoerd in zogenaamde expertsessies. Daarin worden personen uitgenodigd die op basis van hun kennis en ervaring kunnen bijdragen aan de analyses. Soms is het verstandig mensen voor deelname aan de expertsessies uit te nodigen omdat er bij die partner een stevig draagvlak nodig is voor het vervolg.

In de praktijk lijkt het in de context van de RUD-thema's niet altijd mogelijk om alle partners aan tafel te krijgen. Met name de partners die bovenregionaal gereorganiseerd zijn, blijken niet altijd in de gelegenheid om sessies bij alle RUD's bij te wonen. Het proces met landelijke partners, zoals inspecties en OM, kan het beste georganiseerd worden op een bovenregionaal niveau – dat wil zeggen met een aantal RUD's. Bijvoorbeeld op het niveau van de eenheden van de nationale politie, op provincieniveau of op het niveau van de BRZO-RUD's.

#### Prioriteiten stellen

Omdat niet alles tegelijk kan worden aangepakt, is het nodig prioriteiten te stellen. Dat vereist een wisselwerking tussen de verantwoordelijke bestuurders en de inhoudelijke ervaring en deskundigheid van de RUD en haar handhavingpartners. Binnen programmatisch handhaven is de risicoanalyse de volgende stap in de trechter. De risicoanalyse helpt u om een gedeeld beeld te krijgen van waar handavingsinzet het meest nodig is.

Tijdens de risicoanalyse wordt ingeschat waar binnen het gekozen bereik beleidsdoelen het meest worden bedreigd. Met behulp van een risicomatrix wordt ingeschat welke overtredingen het grootste negatieve effect hebben en wordt een eerste inschatting gemaakt van het naleefniveau van de verschillende doelgroepen waarop deze regelgeving betrekking heeft. De combinatie van negatief effect en geschat naleef-

niveau bepaalt welke gedrag-doelgroep-combinaties het grootste risico met zich meebrengen. Vervolgens kan de focus worden gelegd op die riskante combinaties: de prioriteiten. Voor de doelgroepen die prioriteit krijgen worden proactieve interventies ontwikkeld en uitgevoerd.

Prioriteiten stellen is natuurlijk een gevoelige stap binnen de ontwikkeling van het handhavingsprogramma. Zowel met betrekking tot de criteria die leiden tot prioritering, als met betrekking tot de keuze van de doelgroepen die verder worden uitgewerkt. Het is daarom belangrijk om de partners, bestuurders (inclusief het strafrechtelijke bevoegd gezag) én collega-handhavers, hier goed bij te betrekken.

Het resultaat van de risicoanalyse is een aantal gedrag-doelgroep-combinaties. Hiervoor worden met een gedragsanalyse interventies uitgewerkt waarvan het aannemelijk is dat zij het naleefniveau verbeteren. In de praktijk zullen er dan doelgroepen buiten de prioriteitstelling vallen die toch ook een behoorlijk risico vormen. In het handhavingsprogramma kan aan deze doelgroepen op basis van de huidige regionale aanpak en eventuele landelijke initiatieven aandacht worden besteed, zonder dat er een uitgebreide gedragsanalyse voor wordt uitgevoerd. Wellicht dat in een volgende cyclus met programmatisch handhaven enkele van deze doelgroepen centraal komen te staan. Binnen de handhavingsprogramma's moet niet alleen aandacht worden besteed aan de doelgroepen met een hoog risico, maar ook aan hoe er wordt omgaan met bijvoorbeeld signalen en klachten. Dat gebeurt vooral reactief. Tot slot kan er in de handhavingsprogramma's aandacht worden besteed aan de manier waarop met incidenten of calamiteiten wordt omgegaan.

## RISICOMATRIX

Er zijn verschillende risicoanalysemodellen in omloop om te helpen de risico's beter in te schatten en te ordenen. De risicomatrix is een algemeen erkend hulpmiddel om een risicoanalyse te maken. Met de risicomatrix brengt een groep experts systematisch de risico's in kaart en waardeert de gevolgen hiervan met een cijfer. Zo ontstaat een goed onderbouwd overzicht van risico's die in de handhaving voorrang moeten krijgen. Een voorbeeldrisicomatrix kunt u downloaden via [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl) (zoek op risicomatrix).

Met een risicoanalyse worden op basis van de handhavingsopgave de volgende vragen met een expertgroep beantwoord:

- Welke aspecten maken een overtreding erg?
- Welke overtredingen van welke doelgroepen bedreigen het milieu en de veiligheid het meest?
- Hoe is het naleefniveau van de verschillende doelgroepen?
- Welke zaken liggen politiek of maatschappelijk gevoelig?
- Waar moeten we gezamenlijk de aandacht op richten om het grootste maatschappelijk nut te bewerkstelligen?

### **Via de gedragsanalyse naar interventies**

Handhaving wordt binnen programmatisch handhaven breed opgevat; namelijk als alle overheidsactiviteiten die ervoor zorgen dat burgers en ondernemingen zich beter aan de regels houden. Om te bepalen welke handhavingsactiviteiten het meest effectief zullen zijn, wordt een analyse van de doelgroep gemaakt met behulp van de Tafel van Elf. Door in de huid van de doelgroep te kruipen wordt duidelijk waarom die al of niet de regels naleeft. Dat biedt aanknopingspunten voor die maatregelen en interventies die optimaal de naleving bevorderen en derhalve het meest effectief zijn.

Het uitvoeren van een Tafel van Elf-analyse levert u aanknopingspunten om gerichte interventies te formuleren. Vaak wordt een creatieve sessie gehouden, om op basis van alle aanknopingspunten voor een doelgroep een groot aantal mogelijke interventies te bedenken. Hoe u ook aan de interventiemogelijkheden komt, uiteindelijk zal er een mix aan interventies per doelgroep worden gekozen. Die keuze maakt u natuurlijk ook weer met de handhavingspartners. Immers, een deel van de interventiemix zal waarschijnlijk door andere partijen dan de RUD worden uitgevoerd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan politie en OM. Voor een Tafel van Elf-analyse gaat u naar [www.hetccv.nl/tafelvanelf](http://www.hetccv.nl/tafelvanelf).

### **Interventies uitvoeren**

De volgende stap is het realiseren van de gekozen interventiestrategie. In deze fase staat het overleg en de communicatie met uitvoerende partners centraal. Het is de bedoeling dat de partners de acties uit de interventiestrategie op elkaar afstemmen en de afspraken daarover vastleggen in één gezamenlijk uitvoeringsprogramma waaraan alle partijen - ook op bestuurlijk niveau - zich committeren. Voor een goede samenwerking is het belangrijk de gekozen acties voldoende uit te werken in een SMART<sup>9</sup> programma dat aansluit op de planningscyclus van de RUD en de partners. Bij het uitwerken van de interventies wordt duidelijk welke capaciteit van welke organisatie nodig is, en kunt u hierover afspraken maken. Verder is het belangrijk duidelijke afspraken te maken over de coördinatie van de activiteiten en de informatie-uitwisseling voor het gezamenlijk optreden.

### **Effectmeting en bijsturen**

De partners zullen elkaar moeten vinden op het gezamenlijk geformuleerde resultaat. Het formuleren van een voor iedereen herkenbare, betekenisvolle en SMART doelstelling is daarom van grote waarde. Om te kunnen beoordelen of het beoogde resultaat wordt bereikt, is nodig om duidelijkheid te hebben over de manier waarop dat gemeten wordt. Het gesprek over effectmeting, de manier van evalueren, leren en verantwoorden zal daarom vanaf het begin aandacht vragen. Gevolgd door de discussie welke informatie en verantwoordingsstructuur daarvoor nodig is. Zo vergroot u de effectiviteit van de aanpak en zorgt u voor een continue relatie tussen acties, meting en

<sup>9</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

verbetering. De Handreiking effecten van toezicht en handhaving meten<sup>10</sup> biedt u praktische handvatten om ermee aan de slag te gaan. Zie ook hoofdstuk 7.

## **2.4 EEN CONTINU PROCES ZONDER EINDSTATION**

Omdat omstandigheden nu eenmaal veranderen, zal het handhavingsprogramma steeds bijgesteld worden. Dat is de reden waarom programmatisch handhaven cyclisch is, ofwel: een continu proces, zonder eindstation.

---

<sup>10</sup> Handreiking effecten van toezicht en handhaving meten, CCV, November 2011.  
Te downloaden op [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)





# TOEPASSING



LEGG PLIE  
VERPAKKING

WAT NIET...

PLASTIC AFVAL IN  
JE BETER SORGEN

[www.plasticmenial.nl](http://www.plasticmenial.nl)

LEGG PLIE  
VERPAKKING

WAT NIET...

PLASTIC AFVAL IN  
JE BETER SORGEN

## HOOFDSTUK 3

# EEN GOEDE VOORBEREIDING IS HET HALVE WERK

Om het handhavingsprogramma straks ook voor alle partijen te laten (door)werken is het van belang vroegtijdig een aantal zaken goed te organiseren. Zoals: het vaststellen van de bestuurlijke ambitie, het organiseren van goede besluitvormingsstructuur en het in kaart brengen van bestaande kaders en het lopend beleid.

## 3.1 VASTSTELLEN VAN EEN BESTUURLIJKE AMBITIE

De eerste stap is het vaststellen van de ambitie. Dat betekent dat de bestuurlijke partijen van de RUD en de relevante ketenpartners de ambitie uitspreken om daadwerkelijk samen op één of meerdere thema's aan de slag te gaan. De ambitie kan zich richten op de brede aanpak van de handhavingsproblematiek in een regio, maar ook op een specifiek thema (bijvoorbeeld luchtwassers), een categorie bedrijven (bijvoorbeeld kleine zelfstandige bouwbedrijven), of gebied (bijvoorbeeld een rangeerterrein). In het geval van programmatisch handhaven gaat het ook om afstemming op bovenregionaal niveau. Als het programmatisch handhaven bovenregionaal wordt uitgevoerd, moeten de RUD-directeuren onderling afspraken maken wie namens de gezamenlijke RUD-directeuren deelneemt aan het proces en opdrachtnemer is (of dat ze dit gezamenlijk doen). De RUD-directeuren aanvaarden dan gezamenlijk de opdracht en condities om namens de bestuurders met de aangewezen thema's aan de slag te gaan en invulling te geven aan deze ambitie. De RUD-directeur is dan als regisseur verantwoordelijk voor het proces van programmatisch handhaven en de afstemming tussen welwillende partijen. Prioriteiten stellen en middelen inzetten blijven primair de verantwoordelijkheid van de besturen.

### FOCUS AANBRENGEN

In de voorbereiding is het vaak nodig een eerste schifting aan te brengen in de domeinen of onderwerpen die de samenwerkende partners op korte termijn de moeite waard vinden om in collectief verband verder uit te werken. Het is niet altijd nodig (en evenmin raadzaam) alle onderwerpen in één keer aan te pakken volgens de methodiek van programmatisch handhaven. Door gefaseerd te werken en met kansrijke onderwerpen te beginnen, blijft het traject beheersbaar en blijven partners betrokken. In de regio Overijssel is bijvoorbeeld gestart met het uitwerken van de thema's asbest en grondstromen. In de regio Zuid-Holland Zuid werd gestart met een specifiek gebied: een rangeerterrein. De niet-gekozen onderwerpen zijn daarmee niet minder belangrijk en krijgen niet minder aandacht in het handhavingsprogramma, maar komen later voor verdere uitwerking in aanmerking. Om te komen tot een eerste keuze van de uit te werken onderwerpen is het mogelijk eerst een metariscoanalyse uit te voeren, eventueel met bestuurders.

## 3.2 INRICHTEN VAN EEN STRUCTUUR VOOR DE PLANFASE

Een tweede belangrijke stap - nadat de ambitie is uitgesproken en de opdracht is aanvaard - is om een goede werk- en besluitvormingsstructuur in te richten. Een of meer directeuren van de RUD hebben de regierol op zich genomen, maar alle betrokken ketenpartners hebben nog steeds hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zij moeten betrokken worden in het proces, zowel tijdens de plan- als de uitvoeringsfase.

### Projectcoördinatie door een projectleider

Het tot stand brengen van een gemeenschappelijk handhavingsprogramma vraagt om een projectmatige aanpak. Daarbij worden diverse stappen doorlopen met per stap verschillende betrokken partijen. De RUD-directeur belegt deze opdracht bij één of meer enthousiaste en verbindende projectleiders. De projectleider is namens de RUD-directeur afgevaardigd om de kar te trekken en aan de slag te gaan. Hij is verantwoordelijk voor een goed verloop van het proces. De projectleider zorgt voor de inventarisaties, het voorbereiden van expertsessies, de tussentijdse afstemming met de verschillende belanghebbende organisaties en uiteindelijk voor de totstandkoming van een uitvoeringsprogramma dat geschikt is voor besluitvorming.

### HOGE AMBITIE, MEER PROJECTTEAMS

Afhankelijk van de ambitie zullen meerdere projectteams aan de slag gaan met de uitwerking van het handhavingsprogramma. Zo is er in de regio's Overijssel en Amsterdam voor gekozen om verschillende teams naast elkaar op te zetten rond thema's als grondstromen, externe veiligheid, vuurwerk, water en asbest. In de regio Amsterdam is ook een coördinator verantwoordelijk gesteld voor het totale ontwikkeltraject.

Categoriseer, cluster en kies vooraf de belangrijkste regels, branches, gebieden of bedrijven die aangepakt moeten worden. Kijk hoe de gekozen onderwerpen te verdelen zijn aan de hand van de benodigde kennis en bevoegdheden.

### Programmasturing door stuurteam

In zowel de plan- als de uitvoeringsfase is het nodig een vorm van programmasturing te organiseren waarin de belangen van de betrokken partners behartigd worden. We noemen dat in deze handreiking voorlopig 'het stuurteam'. Dit team fungeert als de gemandateerd opdrachtgever en stuurt in eerste instantie op de totstandkoming van het handhavingsprogramma en op de uitvoering ervan. Het stuurteam bestaat uit de partijen die een rol hebben bij de handhaving in het afgebakende domein of onderwerp. Afhankelijk van het onderwerp is bijvoorbeeld ten minste te denken aan de (plaatsvervanger van de) RUD-directeur, een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie (hoofd van een regionale eenheid of zijn plaatsvervanger) en de politie. Het is zaak om al in een vroeg stadium afspraken te maken over wie er namens de verschillende organisaties wordt afgevaardigd en hoe de verantwoording verloopt.

### SAMEN STUREN OP DE INHOUD

In de regio Amsterdam is een milieudriehoeksoverleg opgericht waarin de RUD-directeur, de (milieu)officier van Justitie en de politie samenkomen en casussen bespreken. Dit 'zaaksoverleg' vindt twee keer per maand plaats. De overleggen worden gevoed vanuit de integrale uitvoeringsteams (taskforces) voor onder meer BRZO's, grondstromen en asbest.

Voor het rangeerterrein Kijfhoek in Dordrecht is gekozen om met een zogenaamd stuurteam te werken met daarin vertegenwoordigers van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, de Veiligheidsregio, de Rijksinspecties en het Openbaar Ministerie. Het stuurteam stuurt op de afspraken in het handhavingsprogramma en bespreekt casussen. Deze groep komt in de uitvoeringsfase ten minste twee keer per jaar bijeen en wordt gevoed met informatie uit de integrale handhavingsacties.

### Bestuurlijke borging

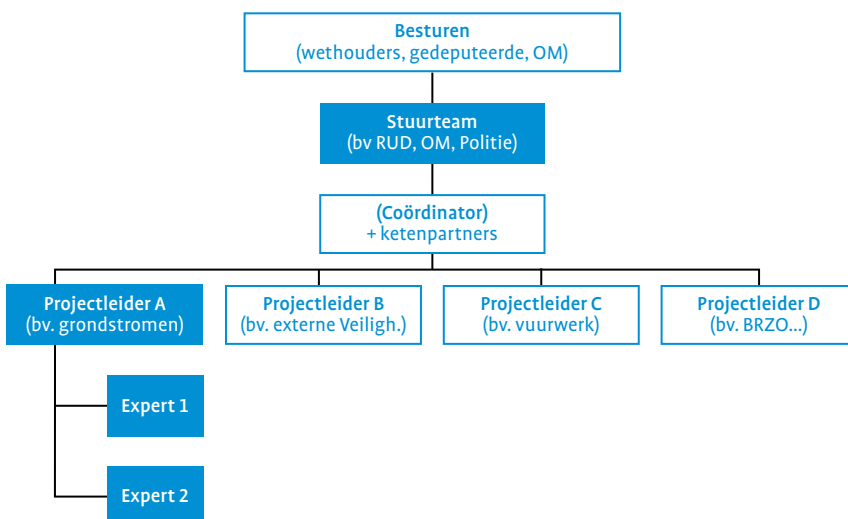
De bestuurders blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor de (totstandkoming van) prioriteiten en de in te zetten interventiestrategie, voor de inzet van mens en middelen (de kaders). Dat geldt voor zowel het bestuursrechtelijk als het strafrechtelijk gezag (OM). Het laten bij- en vaststellen van prioriteiten en interventiestrategie door het bestuur is daarom een noodzakelijk onderdeel van het proces. Afhankelijk van het onderwerp kan daarvoor gebruik worden gemaakt van bestaande gremia waarin de RUD-directeur en de partners verantwoording afleggen aan hun eigen bestuur. Binnen de Gemeenschappelijke Regeling van de RUD betreft het de gedeputeerde en wethouders.

#### BESTUURDERS BETREKKEN

Vanzelfsprekend kan een bestuurder (inclusief het OM als het strafrechtelijk bevoegd gezag) via de gebruikelijke lijnen en procedures worden betrokken in de besluitvorming. In de praktijk werkt het ook goed om bestuurders als onderdeel van de voorbereiding te interviewen en zo boven tafel te krijgen welke motieven en afwegingen voor het bestuur belangrijk zijn. We hebben ook goede ervaringen met het betrekken van bestuurders bij de expertsessie, zodat zij uit de eerste hand ervaren op basis van welke expertise en ervaring de voorgestelde handhavingskeuzes worden gemaakt.

Hieronder ziet u een fictieve organisatiestructuur voor de planfase.

Figuur 3.1 Voorbeeldstructuur planfase





### 3.4 IN KAART BRENGEN VAN STAKEHOLDERS, KADERS EN LOPEND BELEID

Het traject zoals het nu wordt ingezet staat niet op zichzelf. Er is immers landelijk, regionaal en lokaal lopend beleid. De projectleider zal zich een beeld moeten vormen van de belangrijkste stakeholders, de kaders en het lopend beleid die van invloed zijn op het programma. Daarvoor is het nodig om na te gaan wat de landelijke, regionale en lokale kaders zijn en welke stakeholders zijn betrokken. Ook zijn er bij de verschillende stakeholders al lopende trajecten op de gekozen thema's. De projectleider formuleert zo een aantal uitgangspunten voor de start van het project. Deze kunnen dienen als startpunt van de sessies.

#### INZICHT DOOR INTERVIEWS

Voor het rangeerterrein Kijfhoek zijn in een interviewronde met alle deelnemende handhavingspartners de taken, bevoegdheden, prioriteiten en activiteiten opgehaald. Verder is gevraagd naar de gegevens over de naleving. Deze gegevens vormden de basis voor de eerste bijeenkomst waarin de gezamenlijke prioriteiten zijn benoemd en gevalideerd. Door deze inventarisatie vooraf kon het project een vliegende start maken. Ook werden de gegevens gebruikt om in de latere fases na te gaan wie er een rol zouden moeten spelen bij de doelgroepenanalyse en aanpak.

De verschillende betrokken partners gebruiken hun eigen criteria bij het beoordelen van welke onderwerpen prioriteit krijgen. Het Openbaar Ministerie hanteert bijvoorbeeld andere criteria dan de RUD. Het is goed om vooraf zicht te hebben op wat de beweegredenen zijn voor de stakeholders om deel te nemen aan een traject.

### INZETCRITERIA VOOR HET STRAFRECHT

Het Openbaar Ministerie hanteert bij de selectie van zaken criteria voor de inzet van het strafrecht. Die criteria laten zich als volgt nader uitwerken:

- a. Ernst van het feit: de ernst van het strafbare feit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag, met name: het risico van doden en gewonden en de kans op onomkeerbare of ernstige schade aan milieu, volksgezondheid, voedselveiligheid, flora en fauna. Ook de samenloop met andere strafbare feiten is van belang, zoals bijvoorbeeld gebruik van geweld, corruptie en het gebruik van fraudeconstructies, evenals de omvang van de schade in financiële zin en het aantal gedupeerden. Ook aanmerkelijke verstoringen van het *level playing field* en concurrentievervalsing wegen mee.
- b. Persoon van de dader: bij de persoon van de dader is van belang of er sprake is van: stelselmatig gedrag (recidive) en/of calculerend gedrag.
- c. Genoten wederrechtelijk verkregen voordeel: de mate waarin met het strafbare feit ten onrechte financieel voordeel is behaald. In het kader van landelijk beleid wordt dit onrecht verkregen vermogen zoveel mogelijk van de overtreders weggenomen ('afgepakt').

### 3.5 EXPERTSESSIES VOORBEREIDEN

Het traject (uitgewerkt in de hoofdstukken 4 t/m 7) voorziet in één à twee expertsessies per onderwerp met professionals uit het veld. Het doel van de sessies is vakspecialisten vroegtijdig te betrekken en bestaande kennis en inzichten optimaal te benutten. De eerste sessie is vooral gericht op het vaststellen van de belangrijkste risico's, de tweede sessie op het verder achterhalen van de motieven van ondertoezichtstaanden om al of niet na te leven. In deze sessie wordt ook gekeken naar de optimale interventiemix. In de tweede sessie is het wenselijk ook de doelgroep te betrekken, bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie. De sessies worden niet per se door dezelfde experts ingevuld. De samenstelling en het aantal deelnemers per sessie is afhankelijk van het doel van de bijeenkomst en de plaats in de cyclus van het programmatisch handhaven. In het algemeen is een voorwaarde voor deelname dat de deelnemers in staat moeten zijn 'onthecht' te denken.

In de praktijk kiezen sommige organisaties ervoor de expertsessies te laten begeleiden door een ervaren, onafhankelijke facilitator. Het werken met programmatisch handhaven is niet ingewikkeld, maar vereist - zeker in het begin - gevoel voor de methode en vaardigheid in het omgaan met groepsdynamiek. Waar u ook voor kiest, zorg in ieder geval voor een goede verslaglegging.



### **3.6 PROJECTPLAN VASTSTELLEN**

De opzet wordt verwerkt in een kort projectplan. Daarin staat welke stappen met wie worden ondernomen, wie de trekker is en wie betrokken zijn. Verder staat erin welke resultaten per stap mogen worden verwacht en welke besluiten moeten worden genomen en door wie. In het projectplan is ook duidelijk aangegeven wanneer en hoe de bestuurders worden betrokken. Het stuurteam stelt het projectplan in beginsel vast.



JUSTITIE

## HOOFDSTUK 4

# STAP 1: ZICHT OP DE RISICO'S

De eerste inhoudelijke stap in programmatisch handhaven is erop gericht met de handhavende partijen prioriteiten (en posterioriteiten) te benoemen. Dit komt ná de voorbereidende werkzaamheden en vóór de doelgroepenanalyse. Deze stap is nodig als het in de praktijk niet mogelijk of wenselijk is om alle handhavingsgebieden evenveel aandacht te geven. Daar komt bij dat de deelnemende partners ook vaak vanuit hun eigen optiek verschillende criteria gebruiken en andere keuzes maken.

In programmatisch handhaven is ervoor gekozen de uitkomsten van een gezamenlijke risicoanalyse richtinggevend te laten zijn voor de prioritering van onderwerpen. Daarmee neemt u afstand van de individuele wensenlijstjes van organisaties en wordt er een meer samenhangende afweging gemaakt op basis van gepercipieerde risico's (impact als gevolg van niet-naleven). Het maatschappelijk belang staat daarbij centraal.

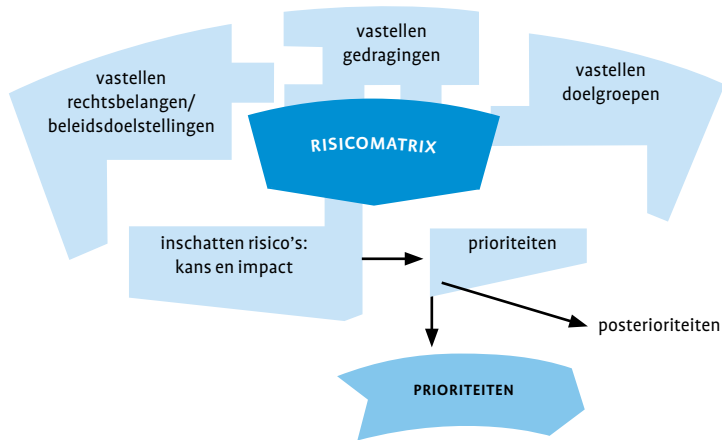
In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe een risicoanalyse werkt en tot stand komt en hoe deze wordt ingevuld in een expertsessie. Tot slot maken we de vertaling naar prioriteiten.

Na de risicoanalyse kunt u:

- helderheid scheppen over welke rechtsbelangen al dan niet in gevaar komen;
- keuzes voor handhaving goed onderbouwen en daaraan vasthouden;
- beschikbare handhavingscapaciteit gericht en slim inzetten.

Onderstaand schema laat zien hoe de risicomatrix bijdraagt aan de uiteindelijke prioriteitenstelling:

**Figuur 4.1** Elementen risicomatrix



#### DE KERNBEGRIPPEN TOEGELICHT

Doel van de risicoanalyse is dat in ieder geval de belangrijkste rechtsbelangen goed beschermd zijn en de belangrijkste gewenste gedragingen van de diverse doelgroepen bevorderd worden. Hieronder een korte toelichting op een aantal van deze kernbegrippen:

- **Rechtsbelang/beleidsdoel:** het beschermen van maatschappelijke belangen is een van de kerntaken van de overheid, bijvoorbeeld het streven naar een schoner milieu. Zo'n beleidsdoel wordt binnen programmatisch handhaven gezien als een rechtsbelang.
- **Gewenste gedraging en doelgroep:** om rechtsbelangen te kunnen beschermen, verwacht de overheid bepaald gedrag van mensen. Daarom stelt de overheid normen. Zo moet de doelgroep van aannemers zich omwille van de veiligheid houden aan de voorschriften rond bijvoorbeeld de sanering van asbest; dit is de gewenste gedraging voor deze doelgroep.
- **Risico:** binnen programmatisch handhaven is risico gedefinieerd als het samenspel van het effect van niet-naleving en de kans dat niet-naleving zich voordoet.
- **Prioriteiten:** die doelgroepen en daarmee samenhangende gewenste gedragingen waar de aandacht naar uitgaat op basis van de ingeschatte risico's en na bestuurlijke toetsing.

## 4.1 WERKEN MET DE RISICOMATRIX

Er zijn diverse methoden beschikbaar voor het uitvoeren van een risicoanalyse. Binnen programmatisch handhaven wordt gebruik gemaakt van de risicomatrix. Deze matrix brengt alle risico's in kaart op basis van expertoordelen en biedt de deelnemers een kader aan de hand waarvan ze hun beelden expliciet kunnen maken. De meeste organisaties hebben echter zelf ook al eerder risico's in kaart gebracht. Sluit vooraf met de partners kort welke methode het beste past. Hieronder werken we een risicoanalyse uit met behulp van de risicomatrix.

### HET PROCES VAN RISICOANALYSE

Een complete risicoanalyse bestaat uit vier fases:

1. Rechtsbelangen en gedragingen in de matrix zetten
  - rechtsbelangen vaststellen
  - gewenste gedragingen en doelgroepen vaststellen
2. Invullen en scoren van de risico's in een expertsessie
  - de effecten van niet-naleving scoren
  - de kans op niet-naleving scoren
3. Bepalen van conceptprioriteiten
  - risicogetallen interpreteren
4. Bestuurlijke toetsing

## 4.2 RECHTSBELANGEN EN GEDRAGINGEN IN DE MATRIX ZETTEN

Ontwikkelen of ontwerpen van de risicomatrix is de eerste stap van de risicoanalyse. De handhavende partners inventariseren daarbij welke rechtsbelangen bij niet-naleving van de regelgeving in het geding zijn. Daarnaast inventariseren zij welke gedragingen van welke doelgroepen binnen het gekozen domein of dossier aan de orde zijn. Deze eerste stap wordt in het algemeen voorbereid in een klein gezelschap van experts van de gezamenlijke ketenpartners.

Alles start met een 'blanco' risicomatrix, bijvoorbeeld in de vorm van een Excel-bestand. In deze matrix worden gedragingen (y-as) en rechtsbelangen (x-as) tegenover elkaar geplaatst. Verder zijn er een 'gemiddelde effect'-kolom en een 'kans'-kolom. Op de volgende pagina vindt u het model van een risicomatrix:

Figuur 4.2 Voorbeeld risicomatrix

	[Rechts- belang 1]	[Rechts- belang 2]	[Etc.]	Gemiddeld effect	Kans	Risicogetal
[Gedraging 1 van doelgroep 1]						
[Gedraging 1 van doelgroep 2]						
[Gedraging 2 van doelgroep 1]						
[Etc.]						

#### WAT DE RISICOMATRIX WEL EN NIET DOET

De risicomatrix werkt met cijfers, maar de uitkomst is niet objectief. De cijfers weerspiegelen de gezamenlijke mening van de experts en zijn daarmee intersubjectief. Overigens worden er ook matrices gebruikt zonder cijfers, maar met een schaal van zeer groot tot zeer klein. De matrix helpt bij het rationaliseren van de situatie en geeft geen oordeel over de manier waarop de handhavingspartners moeten handhaven en optreden. De uitkomst van de matrix moet dan ook steeds in gezamenlijkheid aan de opvattingen van de handhavingspartners worden getoetst.

#### Rechtsbelangen vaststellen (x-as)

De eerste vraag spitst zich toe op het begrip risico's. Wat verstaan we daaronder en hoe operationaliseren we ze? Deze vraag is het best te beantwoorden door u te concentreren op de vraag welke rechtsbelangen beschermd dienen te worden binnen de gekozen thema's. Oftewel: waartoe dienen het beleid en de regels, wat beogen ze te beschermen of op te lossen? De antwoorden op deze vragen vult u in op de horizontale as van de matrix.

Rechtsbelangen zijn vaak te herleiden uit de uitgangspunten van de regelgeving: datgene wat de regelgeving beoogt te beschermen. Dat is vaak terug te vinden in de memorie van toelichting van de betreffende wet. Het kan bijvoorbeeld gaan om de bescherming van de luchtkwaliteit, of om burgers of werknemers te beschermen tegen letsel. Het doel achter de regel vormt een goed uitgangspunt voor de inventarisatie van de rechtsbelangen voor de risicoanalyse. Let wel: er zijn ook andere risico's die om aandacht vragen. Factoren als maatschappelijke impact en bestuurlijke imago schade

zijn vaak van invloed op het effect van niet-naleving, zonder dat ze expliciet in de memorie van toelichting zijn genoemd. Daarnaast zijn er andere, impliciete rechtsbelangen, bijvoorbeeld een algemeen geldend streven om marktwerking te bevorderen.

Het is niet noodzakelijk om meerdere rechtsbelangen te kiezen en gebruiken. In veel risicoanalyses wordt gescoord op de algemene categorie impact, en wordt in de discussie en toelichting aangegeven waar die impact betrekking op heeft.

#### VERSCHILLENDE TYPE RECHTSBELANGEN

Voorbeeld:

Vergelijking van de handhavingsprogramma's van de RUD-partners levert een rode draad op in de doelstellingen van die handhaving. Deze rode draad ziet er ongeveer zo uit:

- Geen onaanvaardbare risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid
- Voorkomen van aantasting van de omgeving/het milieu
- Zorgen voor een schone leefomgeving
- Bescherming van natuurgebieden
- Voorkomen van hinder en overlast

Een RUD wil doelgroepen aanpakken die een risico vormen voor deze doelstellingen of rechtsbelangen.

#### Gedragingen en doelgroepen vaststellen (y-as)

Als de rechtsbelangen op de horizontale as van de matrix zijn ingevuld, kunnen de handhavingspartners op de verticale as gedragingen en doelgroepen benoemen. Het gaat hierbij om de vraag welke gewenste gedraging het beleid (de wet) van de verschillende doelgroepen vraagt. Kortom: welk gedrag wordt binnen het gekozen domein van wie gevraagd? Meestal zijn de gewenste gedragingen en doelgroepen op te maken uit de wettelijke normen.

Bij het inventariseren van gedragingen en doelgroepen is het lastig een werkbaar abstractieniveau te kiezen. Als u op artikelniveau gaat inventariseren, kan de lijst van gewenste gedragingen erg lang worden. Bij het veilig verwijderen van asbest gelden bijvoorbeeld naast het opstellen van een asbestinventaris meerdere specifieke eisen. De vraag is of het voor de risicoanalyse nodig is al deze subbepalingen afzonderlijk tegen elkaar af te wegen. Beogen de subbepalingen hetzelfde? Anders gezegd: wat is de kern van het gewenste gedrag? In het voorbeeld van grondstromen is het bijvoorbeeld mogelijk de subbepalingen te clusteren tot de gedraging: 'volgens de normen produceren'.

### VOORBEELD OMGAAN MET DOELGROEPEN ROND ASBEST

Voor het bepalen van de doelgroepen in de risicoanalyse over asbest is uitgegaan van een analyse die de politie in de regio heeft gemaakt. In deze analyse staan bijvoorbeeld aannemers als partij in de keten. Deze doelgroepen zijn met de experts besproken; dat heeft ertoe geleid dat doelgroepen zijn toegevoegd en gesplitst omdat de risico's verschillen. Binnen de doelgroep aannemers is er een subdoelgroep benoemd, te weten 'aannemers die binnen de gehele keten diensten leveren', dus bijvoorbeeld ook storten en transporteren.

Ook bij het invullen van de risicoanalyse met experts van alle betrokken partijen is de lijst doelgroepen nog een keer verfijnd. De doelgroep professionele vastgoedeigenaren is bijvoorbeeld gesplitst in de overheid, corporaties, ontwikkelaars en overige eigenaars. Het is heel gebruikelijk dat er meerdere stappen nodig zijn om tot een goede indeling van doelgroepen te komen.

Bij het beschrijven van de doelgroepen geldt juist vaak dat de lijst in het begin kort is en dat de doelgroepen vervolgens nader gedefinieerd moeten worden. Dat is noodzakelijk om later een goede inschatting te kunnen maken van de kans dat de doelgroep bepaald gedrag vertoont. Als een doelgroep te breed is gekozen, bestaat het risico dat de groep niet homogeen genoeg is om iets te kunnen zeggen over de kans op niet-naleving. Een voorbeeld: het is onmogelijk een algemene uitspraak te doen over de vraag of bedrijven in Nederland zich houden aan de asbestregelingen.

Gecertificeerde bedrijven gedragen zich anders dan niet-gecertificeerde bedrijven en grote asbestsaneerders anders dan kleine middenstanders. Misschien maakt het zelfs wel uit in welk deel van het land een bedrijf is gevestigd.

Het effect van niet-naleving op de rechtsbelangen kan per doelgroep verschillen. Een omvangrijke chemische fabriek die dagelijks met grote hoeveelheden verschillende gevaarlijke stoffen werkt, moet dezelfde veiligheidsnormen in acht nemen als een klein verfbedrijf. Maar het effect van niet-naleving verschilt flink. Zowel de kans op niet-naleving als het effect ervan kan dus per lid van de doelgroep verschillen. Zijn deze verschillen zodanig dat zonder dit onderscheid geen zinvol oordeel mogelijk is, dan is het nodig de doelgroep uit te splitsen in subdoelgroepen.



#### GEDRAGINGEN NAAR DOELGROEPEN DEFINIËREN

Een RUD doet een inventarisatie naar de risico's van asbest. Het beschermen van de fysieke veiligheid van burgers en werknemers is daarbij het belangrijkste beleidsdoel. In de wet- en regelgeving zijn dan ook strikte normen en gewenste gedragingen voorgeschreven voor burgers, bedrijven, aannemers, asbestsaneerders en sloopbedrijven. Aanvankelijk concentreert de discussie zich op het al of niet naleven van die regels in het algemeen. Gaandeweg blijken de motieven voor de betrokken partijen om te overtreden heel divers en is het nodig om onderscheid te maken tussen in ieder geval: burgers, kleine en grote ondernemers en gecertificeerde instellingen. Het team van professionals wil nu de melding bevorderen bij burgers met huizen van voor 1994 in een landelijke omgeving, kleine aannemers van scheepswerven, beunhazen en gelegenheidsklussers.

### 4.3 INVULLEN EN SCOREN VAN RISICO'S IN EEN EXPERTSESSIE

Als de matrix is voorbereid, kunnen de risico's worden ingeschat. Hierbij is kennis en ervaring van een groter gezelschap gewenst in een expertsessie. Nodig experts uit die goed kunnen beoordelen welke doelgroepen overtredingen begaan, hoe vaak en met welke gevolgen. Zoek daarbij naar mensen die ook gevoel hebben voor de belangen van het bestuur. De ervaring leert dat een groep van acht tot vijftien personen werkbaar is.

#### De effecten van niet-naleving scores

In de expertsessie kan de risicomatrix systematisch in een open discussie worden ingevuld. Start na een introductie met het invullen van de ingeschatte effecten bij niet-naleven van specifieke gedragingen (y-as). Begin bovenaan. Bedenk voor elk gedrag wat in redelijkheid het effect op de rechtsbelangen is als meer mensen de regels overtreden. Dit oordeel kan in de matrix variëren van heel klein tot heel groot. Scoor dit voor de verschillende rechtsbelangen, als daar in de groep behoefte aan is. Vul anders direct het gemiddelde effect in (laatste kolom). Gebruik daarbij de onderstaande schaal van 1 tot 5.

#### SCOREN VAN HET EFFECT

- 1 = Zeer klein effect
- 2 = Klein effect
- 3 = Gemiddeld effect
- 4 = Groot effect
- 5 = Zeer groot effect

In de praktijk is niet altijd even makkelijk vast te stellen op welk rechtsbelang een overtreding effect heeft en hoe groot dat effect is. Vaak is het effect een indirect gevolg van niet-naleving. Illegaal afval dumpen zal bijvoorbeeld het milieu schaden, maar de ernst van de schade hangt af van de gedumpte stof. Baseer de schatting van het effect altijd op de maximum credible impact. Dat is het maximale effect dat een overtreding kan hebben in een geloofwaardig scenario. Illegaal afval dumpen kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een passerende vrachtwagenchauffeur onwel wordt en vervolgens een ongeluk met een enorme explosie en dodelijke slachtoffers veroorzaakt – maar geloofwaardig is dit scenario niet. Bovendien is het geen scenario dat de wetgever bij het formuleren van de verbodsbepaling heeft beoogd tegen te gaan. Het mag de prioriteitstelling dan ook niet beïnvloeden. Het effect van afval dumpen op het rechtsbelang milieu is met andere woorden hoog, maar er is geen of nauwelijks effect op het economisch belang van verkeersmobiliteit. Stimuleer de deelnemers om niet alles belangrijk te vinden. Gebruik een voorbeeld. Als het effect op de volksgezondheid bijvoorbeeld een 5 scoort, betekent dit dat er bij niet-naleving doden vallen. Is dat werkelijk zo?

#### TIP: ONDERSCHIED SUBDOELGROEPEN

Lukt het niet om tijdens het invullen van de effecten van niet-naleving tot een gedeeld beeld te komen? Of ontstaat er veel discussie over de score? Ga dan eens na of de deelnemers wel een eenduidig beeld van de doelgroep hebben. Misschien is het wenselijk om de doelgroep nader te specificeren in subdoelgroepen. Dit is alleen nodig als overtreding van de verschillende subdoelgroepen ook echt tot verschillende effecten leidt.

Wissel de wijze van invullen nu en dan af. Scoor niet alleen horizontaal, dus het aangeven van het effect van één gedraging op de verschillende rechtsbelangen, maar scoor ook eens verticaal: welke effecten hebben verschillende gedragingen op één rechtsbelang? Het voordeel van deze manier van werken is dat de deelnemers de verschillende gedragingen en rechtsbelangen met elkaar in verband gaan brengen. Bovendien varieert u zo de manier van werken.

Zorg dat effectscores makkelijk bijgehouden kunnen worden in bijvoorbeeld een Excel-bestand; een voorbeeldbestand is beschikbaar op de CCV-website. In het bestand worden de gemiddelde scores voor de verschillende rechtsbelang weergegeven. Uit deze berekening komt het gemiddeld effect van niet-naleving. Dit getal verschijnt in de eerste kolom naast de rechtsbelangen.

**TIP: GEBRUIK 'N.V.T.' ALS ER GEEN VERBAND IS MET HET RECHTSBELANG**

Soms is er geen verband tussen een bepaalde gedraging en de rechtsbelangen. Het is dan in principe mogelijk een 1 in te vullen ('effect heel klein'), maar dan beïnvloedt deze score wel het gemiddelde effect van niet-naleving. Het gemiddelde kan door deze lage score behoorlijk dalen, terwijl de gedraging geen verband heeft met het rechtsbelang. Concludeer dan dat het rechtsbelang voor de specifieke gedraging niet van toepassing is. Gebruikt u het voorbeeld-Excel-bestand van het CCV, vul dan 'n.v.t.' in – in plaats van 0 – want dat laatste vertekent de gemiddelde score.

**De kans op niet-naleving scoren**

Zijn alle gedragingen van een effectscore voorzien, schat dan samen in hoe groot de kans is dat een doelgroep het gewenste gedrag vertoont. Bij het beoordelen van de 'kans' daarop gaat het om de kans dat mensen niet naleven. Vrij vertaald beoordeelt u hier het nalevingniveau. Hoe groot is de kans op niet-naleving door de (sub)doelgroep? Niet naleven kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld:

- gebrek aan kennis van de regels;
- de baten zijn veel hoger dan de kosten (zonder handhaving);
- burgers en bedrijven zijn niet overtuigd van het belang van de regel of de uitwerking van het beleid;
- gebrek aan informele controle.

Geef het nalevingsniveau aan in de kolom 'kans' (na de kolom 'gemiddeld effect').

Gebruik bij het beoordelen van de kans onderstaande schaal van 1 tot 5.

**SCOREN VAN DE KANS OP OVERTREDING**

- 1 = Kans op overtreding is te verwaarlozen of niet aanwezig
- 2 = Kans op overtreding klein
- 3 = Kans op overtreding is gemiddeld
- 4 = Kans op overtreding is groot
- 5 = Kans op overtreding is zeer groot

De kans op overtreding is over het algemeen groter wanneer situaties waarin gewenst gedrag aan de orde is frequenter voorkomen. Als bijvoorbeeld het aantal transporten met chloortreinen toeneemt, neemt de kans op fouten toe. Ook is de kans groter naarmate meer mensen in de doelgroep (bewust of onbewust) minder geneigd zijn zich aan de beschermende regels te houden. Indien u hier systematisch naar kijkt, zijn er vaak ook trends te zien.

Wellicht beschikt een van de handhavingspartners over statistische of controlegegevens over de huidige overtredingskans. Het kan ook interessant zijn de gegevens van verschillende partijen naast elkaar te zien. In de volgende fase van programmatisch handhaven, de doelgroepenanalyse, kan nieuwe informatie beschikbaar komen die ertoe leidt dat de scores in de matrix moeten worden aangepast.

Bedenk dat deze schaal een 'relatieve' inschatting is van de kans op niet-naleving. De score 5 staat voor een zeer hoge kans op overtreding. Dat betekent niet per se dat er honderd procent overtreders zijn.

Bekijk de scores altijd in hun onderlinge verband: komt de ene gedraging echt net zo weinig voor als een andere met dezelfde score? Het is van belang om met de deelnemers helder af te spreken welk beeld zij bij de scores hebben. Als de deelnemers de neiging hebben overal een 'hoog' (bijvoorbeeld een 3) te scoren, moet u eens nagaan wat men daaronder verstaat. Misschien blijkt dan dat meer nuancering nodig is in de betekenis van de getallen 1 tot en met 5. Om later goed prioriteiten te kunnen stellen, is een duidelijk onderscheid in de scores noodzakelijk.

#### VOORBEELD: KANSSCORES VRIJWEL HETZELFDE

De risicoanalyse heeft als doel prioriteiten te stellen bij de gedragingen die het meeste effect hebben én die het meest voorkomen, zodat de handhavingspartners weten wat zij gaan handhaven. Blijkt tijdens het scoren van de kans dat de scores weinig verschillen per gedraging? Dan is misschien niet zozeer de diversiteit in gedragingen relevant, maar vooral de diversiteit in doelgroepen. Kijk hiervoor ook naar het volgende praktijkvoorbeeld.

Er is een Europese richtlijn voor de registratie van gevaarlijke stoffen en hun toepassing: Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen (REACH). Hierin worden verschillende gedragingen voorgeschreven die met de registratie van de stof te maken hebben. Het effect van overtreding was telkens duidelijk te benoemen. De effecten verschilden bovendien sterk per gedraging en per doelgroep.

Bij nadere beschouwing van de 'kans' viel op dat elke afzonderlijke doelgroep op de verschillende gedragingen steeds nagenoeg dezelfde waarde scoorde. Daarover doorpratend concludeerden de experts dat dit een logisch gevolg is van de samenhang tussen de verschillende gedragingen: het is onwaarschijnlijk dat één registratiebepaling wel wordt nageleefd en een andere niet. Feitelijk was er dus sprake van één gedraging, namelijk: voldoen aan de registratie-eisen. De uiteindelijke prioriteitstelling ging niet meer over de afzonderlijke gedragingen, maar had vooral betrekking op de verschillende doelgroepen.

Als voorbeeld van gemiddelde score op het thema asbest is hier een deel van een matrix weergegeven.

VOORBEELD VAN GEMIDDELTE SCORE						
Code	Vereiste gedraging	Doelgroep (norm-adressaat)	Effect	Kans	Risico (e x k)	Bestuurlijk gewicht
A	Zorgvuldige afvalverwerking	Aannemer ketenbreed (complete keten in handen)	5	4	4,5	1
B	Asbest laten inventariseren wanneer aangetroffen	Installateurs etc.	4	5	4,5	1
E	Asbest laten inventariseren wanneer aangetroffen	Professionele eigenaar Overheid	5	3	4,0	5
I	Asbest laten inventariseren wanneer aangetroffen	Aannemer klein	4	4	4,0	1
J	Asbest laten inventariseren wanneer aangetroffen	Professionele eigenaar corporatie	4	3	3,5	3
M	Asbest laten afvoeren conform de eisen	Beunhazen, freeriders, gelegenheidsklussers	3	4	3,5	
N	Asbest verwijderen conform de eisen inclusief bodem	Gecertificeerd asbestverwijderaar plus bijbehorend certificeringssysteem	4	2	3,0	4
S	Geen asbest aannemen zonder melding/registratie	Milieustraten	2	3	2,5	
T	Asbest storten op vergunde stortplaats	Erkend transporteur	4	1	2,5	

### TIPS VOOR SUCCESVOLLE RISICOANALYSE

Doe de voorbereiding in een klein gezelschap van relevante handhavingspartners. Dit spaart tijd in de plenaire sessies. Maak ook gebruik van de mogelijkheid om kleinere groepjes na een sessie de taak mee te geven een onderdeel van de analyse nader uit te werken. Zorg ervoor dat dit 'huiswerk' wordt besproken en goedgekeurd in een plenaire sessie.

### VOORBEELD RISICOANALYSE VUURWERK

Voor de voorbereiding van de risicoanalyse voor het thema vuurwerk ging een klein groepje aan de gang, bestaand uit specialistische handhavers van twee gemeenten, een medewerker van de milieudienst en een medewerker van de Inspectie L&T. De matrix is ingevuld door een breder gezelschap met vertegenwoordigers van het FP, de politie en meerdere gemeenten.

Draagvlak is belangrijk. Blijf bij het ontwerpen van de matrix steeds opletten hoe het is gesteld met het draagvlak voor het proces en voor de inhoud. Het is verstandig de rechtsbelangen vast te stellen tijdens een expertsessie waarbij alle relevante handhavingspartners aanwezig zijn. De rechtsbelangen die worden gekozen, zijn bepalend voor de prioriteiten die worden vastgesteld. Daarmee wordt dus eigenlijk een uitspraak gedaan over de bestaansreden van de regels. Als er onvoldoende draagvlak is voor het proces, zullen de uitkomsten van de risicoanalyse en de stappen die daarop volgen, steeds ter discussie staan.

Beperk de doorlooptijd. Het ontwikkelen en invullen van de risicomatrix en het analyseren van de uitkomsten is een pittige opdracht die behoorlijk wat tijd vergt. Vertel dat ook aan de deelnemers. Raffel het invullen niet af, maar houd wel de vaart in het proces. Zorg ervoor dat de risicoanalyse binnen een redelijke termijn wordt doorlopen (met een doorlooptijd van hooguit twee maanden). Op deze wijze blijft iedereen betrokken en blijft de gekozen lijn ook 'levend'.

Zorg steeds voor voldoende dekking op het niveau van bestuurlijk en strafrechtelijk bevoegd gezag. Overweeg een stuurteam in te stellen (zie hoofdstuk 3). Gedurende het werkproces komen producten beschikbaar die ter goedkeuring kunnen worden aangeboden aan de verschillende betrokken bestuurders en het strafrechtelijk bevoegd gezag of de regiegroep. Denk bijvoorbeeld aan de risicomatrix met de gestelde prioriteiten. De lijst met rechtsbelangen en hun onderlinge weging, het ontwerp van de risicomatrix en de uitkomsten van de matrix kunnen ook tussentijds worden voorgelegd.

**VOORBEELD BETREKKEN WETHOUDER**

In de risicoanalyse voor een RUD is een wethouder gevraagd deel te nemen als bestuurlijk boegbeeld. Het mes snijdt aan twee kanten: de wethouder kan specifieke input leveren zoals het inschatten van politieke gevoeligheid, maar kan ook zijn collega's beter informeren over het proces dat heeft geleid tot de goed te keuren handhavingsprogramma's.

**4.4 PRIORITEITEN BEPALEN**

Op basis van de analyse kunt u nu prioriteiten stellen. Als de effecten van niet-naleving en de kans op niet-naleving een score hebben, kan in een Excel-bestand het risicogetal (in de kolom na de kans) worden berekend. Dit getal is een combinatie van het gemiddelde effect van niet-naleving en de kans op niet-naleving. Het geeft de grootte van het risico weer.

Bekijk de resultaten goed. Let wel, de risicogetallen zijn niet maatgevend, maar richtinggevend. Een risico uitgedrukt in een cijfer zegt immers niet alles. Bovendien geven de risicogetallen niet aan wat prioriteit krijgt en wat niet. Om prioriteiten te stellen, voeren de handhavingspartners een discussie op basis van alle uitkomsten en in het bijzonder de risicogetallen. Welke combinaties van gedraging en doelgroep krijgen prioriteit en welke niet? Doel van de discussie is het bereiken van overeenstemming over de prioriteiten.

**VOORBEELD PRIORITEITEN ROND GRONDSTROMEN**

Bij een risicoanalyse over grondstromen is gekozen om prioriteit te geven aan de volgende doelgroepen:

1. overheid
2. adviesbureaus
3. aannemers

Bijvoorbeeld onderzoeksbureaus, grondbanken, baggeraars en loonbedrijven zijn niet gekozen, ook al was het risicogetal net zo hoog of soms zelfs hoger. De experts zijn van mening dat juist bij de drie genoemde doelgroepen een programmatische benadering tot nieuwe en effectieve interventies kan leiden.

## WERKEN MET CIJFERS

Cijfers zijn gemakkelijk op te tellen en te vermenigvuldigen. Bovendien laten cijfers veel differentiatie toe, ze maken het gemakkelijk een rangorde vast te stellen. Het nadeel van cijfers is dat zij een exactheid suggereren die de hier gehanteerde werkwijze niet biedt. In de communicatie over de uitkomsten genieten kwalificaties (klein/gemiddeld/groot) daarom de voorkeur.

### De risicogetallen interpreteren

In een Excel-bestand kan door de combinatie van gedraging en doelgroep een risicogetal worden uitgerekend. De risicogetallen geven een rangorde aan. Deze rangorde wordt zichtbaar als u de matrix sorteert op risicogetal. In de regel geldt: hoe hoger het risicogetal, hoe meer prioriteit. Maar om prioriteiten te kunnen stellen, is het zaak de waarde van deze getallen nader te interpreteren. De getallen zeggen iets over het effect van de overtreding én de kans daarop. Die informatie kunt u gebruiken om te bepalen waar de prioriteit in de handhaving moet liggen.

Het gedrag dat een groot effect heeft én veel voorkomt, kent het hoogste risicogetal en krijgt daarmee in principe de hoogste prioriteit. Datgene wat nauwelijks effect heeft én zeer weinig voorkomt (het laagste risicogetal) krijgt de laagste prioriteit. Maar wat te doen met alles wat daar tussenin ligt? En waar leggen we de grens tussen een hoge prioriteit en een iets minder hoge prioriteit?

## 4.5 PRIORITEITEN STELLEN

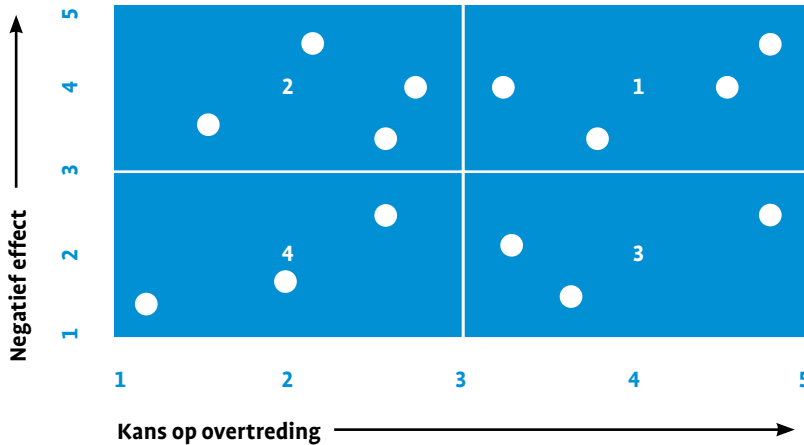
De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering. Het is immers goed mogelijk dat er beleidsthema's zijn waarvan de rechtsbelangen/negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn (4 of 5 scores), terwijl de kans op overtreding klein is (2 of minder). Deze thema's scoren hooguit een gemiddeld risico, maar voor de handhaving kunnen ze niettemin hoge prioriteit hebben. Daarom is het verstandig de thema's niet alleen op grond van de risico's te prioriteren, maar ook op grond van de zwaarte van rechtsbelangen en de mate van overtredingskansen. Prioriteren kan op de volgende manier:

- Prioriteit 1: heel hoog (groot belang/grote overtredingskans)
- Prioriteit 2: hoog (groot belang/kleine overtredingskans)
- Prioriteit 3: gemiddeld (klein belang/grote overtredingskans)
- Prioriteit 4: laag (klein belang/kleine overtredingskans)

Wat een groot of klein effect is en wat een grote of een kleine overtredingskans is, kunt u aan de hand van een assenstelsel inzichtelijk maken. Orden de risicogetallen op het onderstaande assenstelsel. Schematisch weergegeven ziet de mogelijke prioriteitstelling er als volgt uit:



Figuur 4.3 Voorbeeld grafische weergave van de risico's



#### TIP: GEEF ELEMENTAIRE RECHTSBELANGEN MEER GEWICHT

Besef dat niet alle rechtsbelangen altijd even belangrijk zijn. Soms is een rechtsbelang zó elementair voor uw dossier dat het zwaarder moet wegen. Het is onwenselijk dat de scores op dit rechtsbelang worden gemiddeld met de scores op de andere rechtsbelangen.

Stel dat het beleid voornamelijk gericht is op het voorkomen van milieuschade en dat er daarnaast enkele nevenbelangen spelen die minder zwaar wegen, zoals het voorkomen van financieel-economische schade of het bevorderen van de verkeersdoorstroming. Tellen ze allemaal even zwaar mee, of is het ene belang misschien belangrijker dan het andere? In dat geval kunt u het ene belang zwaarder laten wegen dan het andere.

Sommige rechtsbelangen zijn zó elementair, dat iedere gedraging met een groot effect op dit rechtsbelang sowieso een hoge prioriteit (1 of 2) krijgt. Kijk eens hoe de risicogetallen eruitzien als alleen de scores op dat ene rechtsbelang worden meegewogen.

Nadat de waardering met de cijfers is afgerond, worden de uitkomsten besproken met de deelnemers. Hierbij wordt expliciet vastgesteld of de prioriteiten en posterioriteiten die uit de risicoanalyse komen, aansluiten bij de opvattingen van de deelnemers. Kloppen deze beelden? Zijn dit nu echt de prioritaire risico's? Klopt het dat aan bepaalde zaken geen specifieke proactieve aandacht hoeft te worden besteed? En zo niet, waar ligt dat dan aan? Ga nog eens na of de scores aannemelijk zijn.

Het kan gebeuren dat er politieke of maatschappelijke ontwikkelingen zijn die een ander licht werpen op de gestelde prioriteiten. Een onderwerp kan weliswaar op basis van de inhoudelijke risicoanalyse een laag risicogetal hebben, maar soms dwingt de politieke realiteit ertoe een bepaalde situatie als prioriteit te bestempelen. Welke prioriteiten worden gekozen, hangt ook af van de missie en visie van de betrokken organisaties. Betrek die daarom nadrukkelijk in de discussie.

Besteed ook aandacht aan de zaken die geen prioriteit krijgen. Vooral de posterioriteiten liggen vaak gevoelig. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de prioriteitstelling voldoende steun krijgt van de betrokkenen. Vaak wordt na het benoemen van de concept-prioriteiten een interne en een externe consultatieronde ingelast. Tijdens deze consultatierondes kunnen alle betrokkenen kennismaken van de resultaten en verdiepende vragen stellen.

In de afsluitende discussie kan de lijst van risico's en prioriteiten nog worden aangepast. Mocht dit inderdaad gebeuren, dan is het goed om aan te geven dat de wijzigingen niet voortkomen uit de inhoudelijke risicoanalyse maar uit de afsluitende discussie.

#### **4.6 BESTUURLIJKE TOETSING**

De laatste stap nadat de prioriteiten in de sessie zijn vastgesteld, is ze voorleggen aan het bestuurlijk en strafrechtelijk bevoegd gezag of de vertegenwoordigers daarvan. Houd er rekening mee dat de betrokken bestuurders of een stuurgroep (die als opdrachtgever het traject van programmatisch handhaven volgt) de lijst van prioriteiten kan herschikken. Daarna kunnen de prioriteiten definitief worden vastgesteld.

In de volgende stap van programmatisch handhaven analyseren de handhavingspartners welke motieven de diverse doelgroepen hebben voor niet-naleving, en hoe groot het probleem van niet-naleving is. Dit is de doelgroepenanalyse. De uitkomsten ervan bepalen welke interventies het meest effectief zijn om gewenst gedrag bij de doelgroep te bereiken.





POLITIE

## HOOFDSTUK 5

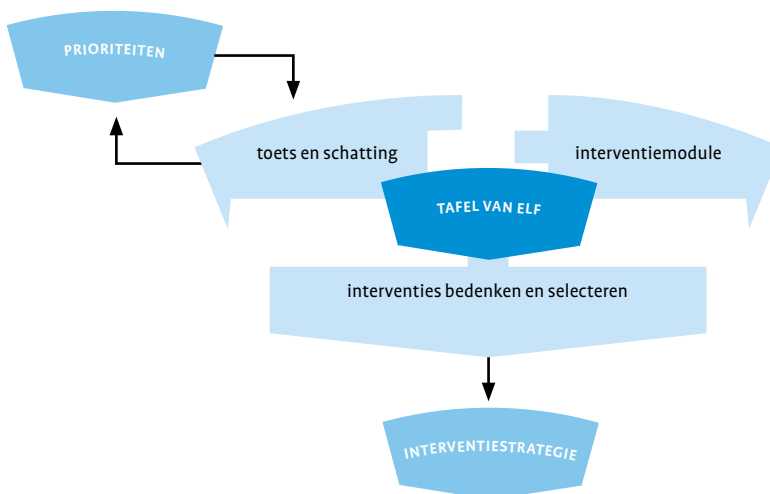
## STAP 2: DOELGROEPGERICHT WERKEN AAN GEDRAG

Op basis van de risicoanalyse zijn de prioriteiten voor de handhaving gesteld. Bij stap 2 van programmatisch Handhaven onderzoeken de handhavingspartners welke motieven de diverse doelgroepen hebben voor niet-naleving en wat de omvang van het probleem feitelijk is. Dit hoofdstuk legt uit hoe deze partijen met behulp van een Tafel van Elf-analyse een doelgroepenanalyse kunnen opzetten en de juiste interventies kunnen selecteren.

Pas als duidelijk is waaróm mensen regels niet naleven, heeft u als handhaver aanknopingspunten om hen tot naleving te bewegen. Neem de motieven om te overtreden weg of maak het overtreden minder aantrekkelijk. Door de doelgroepenanalyse verkrijgen handhavingspartners inzicht in deze motieven en kunnen zij op basis hiervan een interventiestrategie opstellen. Hierin staat beschreven hoe en met welke middelen zij het gedrag van de diverse doelgroepen willen beïnvloeden. Zo werken alle ketenpartners systematisch aan een effectieve en vaak ook duurzame oplossing van het probleem.

Hieronder staan de verschillende fases van het proces:

**Figuur 5.1** Elementen tafel van elf



## 5.1 WERKEN MET EEN TAFEL VAN ELF-DOELGROEPANALYSE

Er zijn diverse methoden beschikbaar voor het uitvoeren van een doelgroepenanalyse. Binnen programmatisch handhaven maken we gebruik van de Tafel van Elf.<sup>11</sup> Deze brengt voor de meest relevante doelgroep de diverse motieven in kaart en legt de omvang van het probleem van niet-naleving bloot. Door de verschillende doelgroepen, gedragingen en motieven samen te brengen ontstaat inzicht in:

- op welke gedragsmotieven de interventies zich moeten richten;
- wat de belangrijkste motieven zijn om regels wél na te leven en hoe juist die kennis kan helpen om naleving te stimuleren;
- welke interventies het meest geschikt zijn om de gewenste situatie te bereiken;
- wat de verschillende handhavingspartners kunnen doen om gezamenlijk te interveniëren.

### DE TAFEL VAN ELF

De Tafel van Elf is een bewezen online instrument om de mate en de motieven van niet-naleving van wet- en regelgeving te bepalen. Dit instrument helpt u de doelgroepenanalyse systematisch en gemakkelijk uit te voeren. Aan de hand van vragenlijsten voert u stap voor stap de analyse uit. U kunt samen met andere mensen aan dezelfde analyses werken. Ook is het mogelijk verschillende analyses binnen een eigen account eenvoudig met elkaar te vergelijken. Na afloop maakt het instrument een overzichtelijke rapportage waarin tabellen en grafieken de resultaten ondersteunen. Een voorbeeldsjabloon kunt u vinden op [www.hetccv.nl/tafelvanelf](http://www.hetccv.nl/tafelvanelf).

### HET PROCES VAN DE TAFEL VAN ELF-DOELGROEPANALYSE

Een complete analyse bestaat uit vier fases:

1. Voorbereiding doelgroepenanalyse
  - Gewenste gedragingen afbakenen
  - Homogene doelgroep formuleren
  - Omvang van de analyse bepalen
  - Deelnemers selecteren
2. Tafel van Elf-analyse in de expertsessie
  - Motieven analyseren met de nalevingstoets
  - Omvang analyseren met de nalevingsschatting
3. Interventies bepalen in de expertsessie
  - Uitkomsten interpreteren
  - Mogelijke interventies in kaart brengen
4. Bestuurlijke toetsing
  - Programma opstellen
  - Programma vaststellen

<sup>11</sup> Zie [www.hetccv.nl/tafelvanelf](http://www.hetccv.nl/tafelvanelf) voor de online doelgroepenanalyse.

## 5.2 VOORBEREIDING DOELGROEPANALYSE

### Gewenste gedragingen afbakenen

In de risicoanalyse is al aan de orde geweest dat er bij de betrokkenen eensgezindheid moet zijn over de vraag waaruit een gedraging bestaat. De prioriteiten worden verder uitgewerkt in een doelgroepanalyse. Voor de gekozen onderwerpen moet helder zijn over welke gedraging en welke norm u het precies hebt. Zorg ervoor dat alle deelnemers hetzelfde gewenste (genormeerde) gedrag voor ogen hebben voordat u verder gaat met analyseren. Gebruik hiervoor liever niet de terminologie uit de wet, want die is vaak (te) juridisch. Vertaal herkenbaar gedrag naar een herkenbare norm. U kunt dat gedrag in een eenvoudig voorschrift formuleren, zoals: 'U zult afval juist aanbieden.' In de risicoanalyse heeft u geredeneerd vanuit gewenste gedragingen. Het is raadzaam die lijn vast te houden en dus het gewenste gedrag, de norm, als uitgangspunt te nemen. Staat er in de wet: 'Het is verboden om ...', dan kun u dat het beste vertalen naar gewenst gedrag, bijvoorbeeld: 'U zult ...'.

### Homogene doelgroep formuleren

De wet hanteert meestal een heel algemene regel voor een zeer grote, algemene doelgroep. Vaak spreekt de wet over 'degene die' iets moet doen of laten. De regelgeving rond asbest richt zich bijvoorbeeld op verschillende groepen: grote bedrijven (met of zonder covenant), maar ook op kleine middenstanders die bijklussen. Deze groepen gedragen zich verschillend. Bij de risicoanalyse is al nagedacht over de vraag op welke doelgroepen een bepaalde wet zich richt. In de doelgroepenanalyse gaat deze analyse nog verder. De vraag is of alle leden van de doelgroep zich op dezelfde wijze zullen gedragen. Vormen ze een homogene groep? Denk daarbij ook aan motieven voor bepaald gedrag. Zijn er leden van de doelgroep van wie verwacht wordt dat ze zich onderscheiden van de anderen qua gedrag en qua motieven? Ga dan na welke subdoelgroepen kunnen worden onderscheiden. Dat onderscheid kunt u maken op basis van allerlei kenmerken, zoals de mate van organisatie en professionaliteit bij bedrijven en de burgerschapsstijl bij personen.

#### ALS HET BEELD VAN DE DOELGROEP STERK VERSCHILT

Het kan gebeuren dat de deelnemers beelden van de doelgroep hebben die ver uit elkaar liggen. Ga in zo'n geval daarover in gesprek. Iedereen heeft een bepaald beeld of misschien wel vooroordeel bij een doelgroep. Het gaat erom een zo bruikbaar mogelijk beeld te krijgen. De interventies van de handhavingspartners zullen namelijk gebaseerd worden op deze analyse. En die interventies moeten wel aanslaan. Het kan ook zijn dat er discussie ontstaat omdat de doelgroep niet homogeen genoeg is. In dat geval heeft ieder een ander type subdoelgroep voor ogen. Bij de asbestsaneerders kan de een denken aan een gecertificeerd bedrijf, terwijl de ander denkt aan een beunhaas.

>>



Als de beelden sterk verschillen, splits de doelgroep dan op in subdoelgroepen. Maak ook meerdere analyses voor die subdoelgroepen die een groot risico vormen. Komen de deelnemers tijdens het proces een subdoelgroep op het spoor? Laat hen die dan benoemen en voer de analyse ook uit op dit nieuwe niveau. Ga in geen geval de scores 'middelen' als de beelden ver uit elkaar liggen, want dat levert geen bruikbare informatie op over de doelgroep.

Houd het analyzeniveau werkbaar. Binnen elke doelgroep zijn altijd nieuwe subdoelgroepen te onderscheiden, maar té veel differentiatie is niet werkbaar. Het is namelijk onmogelijk om interventies te ontwerpen op het niveau van de kleinste subdoelgroep. Houd het aantal subdoelgroepen overzichtelijk met het oog op de volgende stap: het ontwerpen van een adequate interventiestrategie.

### Omvang van de analyse bepalen

Bepaal hoeveel tijd, geld en capaciteit van de deelnemers aan het programmatisch handhaven-proces wordt ingezet bij de uitvoering van de doelgroepenanalyse. De analyse kan globaal of wetenschappelijk verantwoord zijn - en alles daartussenin. Hebben de handhavingpartners een goed beeld van de motieven van de verschillende doelgroepen? Is er veel informatie over het gedrag en de motieven van de doelgroepen? Zijn er bijvoorbeeld overtredingscijfers? Kies dan voor een vrij beperkte, subjectieve analyse met de inzet van een klein aantal mensen. Het is gebruikelijk om diverse inhoudelijke experts vanuit verschillende invalshoeken bij de doelgroepenanalyse te betrekken. Hoe meer experts erbij betrokken zijn, hoe meer informatie loskomt over de doelgroep en hoe breder gedragen het beeld daarvan zal zijn. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mogelijkheden en de bijbehorende waarden van de analyse.

Figuur 5.2 Overzicht tijdsbesteding sessies

Werkwijze	Tijdsbeslag	Waarde
Individueel achter de computer	1 uur	Beperkt, slechts nuttig als verkenning
Expertsessie, zonder doelgroep	1 à 2 dagen voorbereiding, minimaal 1 hele dag sessie	Redelijk, afwezigheid van doelgroep geeft soms vertekend beeld
Expertsessie, zonder doelgroep	1 à 2 dagen voorbereiding, minimaal 1 hele dag sessie	Hoog, uitgezonderd mogelijke calculerende antwoorden van mensen uit de doelgroep



Voor een goede doelgroepenanalyse is het aan te bevelen om te investeren in de randvoorwaarden. Zorg bijvoorbeeld voor een goede (externe) procesbegeleider. Hij of zij moet in staat zijn een goede, zinvolle discussie mogelijk te maken. Zorg ook voor een notulist en neem voldoende tijd voor de analyse. De ervaring leert dat de doelgroepenanalyse zelf ten minste een dag vergt en de inventarisatie en selectie van interventies een dag. Afhankelijk van het aantal deelnemers en de werkvorm kunt u overwegen om per sessie een beperkt aantal analyses uit te voeren. Houd er rekening mee dat er na de sessies tijd en capaciteit nodig is om de resultaten uit te werken.

### Deelnemers selecteren

De analyse is het waardevolst als de deelnemers uiteenlopende kennis en achtergronden hebben. Kies voor deelnemers die kennis hebben van de motieven van de doelgroep en in staat zijn op een redelijk abstract niveau te analyseren. Essentieel is dat de deelnemers niet uitsluitend redeneren vanuit hun eigen professionele, beleidsmatige of juridische werkelijkheid, maar zich verplaatsen in de doelgroep. Het gaat er immers om te achterhalen wat de doelgroep beweegt en hoe die het beleid en de handhaving ervaart. De bedoeling is dat de deelnemers loskomen van hun beleidsdossier en in de huid van de doelgroep kruipen.

#### VOORBEELD TAFEL VAN ELF VASTGOEDBEZITTERS

Bij de Tafel van Elf-analyse van de overheid als professioneel vastgoedbezitter zaten de volgende personen aan tafel:

- Handhavers en leidinggevenden van de Diensten Milieu en Bouw van verschillende gemeentes
- Aanbesteders van de gemeentes
- Een wethouder
- Een inspecteur van de Inspectie L&T
- Vertegenwoordigers van de politie
- Een officier van het Functioneel Parket
- Een beleidsambtenaar van de provincie
- Het hoofd handhaving van de RUD

De deelnemers zitten daar vanwege hun inbreng als inhoudelijk deskundige. Vraag hen de rol van belangenbehartiger los te laten. Het streven is een sfeer te creëren waarin de deelnemers eerlijk en zonder verborgen agenda's kunnen praten over de problemen die aan de orde zijn; een sfeer van 'met de benen op tafel' en 'zeg nou eens eerlijk'.

Naast experts is het vaak verhelderend om mensen uit de doelgroepen zelf uit te nodigen om deel te nemen aan de analyse. Denk aan vertegenwoordigers van brancheverenigingen. In de regel worden de eerste stappen van programmatisch handhaven

(risicoanalyse en prioriteitstelling) uitgevoerd door medewerkers van de betrokken ketenpartners. Tijdens de volgende stappen (doelgroepenanalyse en bepaling van de interventiestrategie) nemen leden van de doelgroep vaak deel aan de discussie. Voordeel hiervan is dat zij uit de eerste hand kennis van de doelgroep kunnen inbrengen. Daardoor krijgt u een genuanceerde kijk op niet-nalevingsgedrag. Hun aanwezigheid kan bovendien draagvlak voor de regels opleveren, omdat ze bewuster zullen meedenken over het belang ervan. De ervaring is dat leden van de doelgroep best bereid zijn hun eigen gedrag of dat van hun 'doelgroepgenoten' eerlijk te beoordelen. Wel is het van belang te zorgen voor een veilige setting. Benadruk dat alles wat wordt uitgewisseld vertrouwelijk is.

#### VOORBEELD OMGAAN MET VERTROUWEN

Vertrouwelijkheid klinkt vanzelfsprekend. Toch is het in de praktijk niet altijd gemakkelijk. Tijdens een Tafel van Elf-analyse vertelde een vertegenwoordiger uit de doelgroep aan de hand van concrete voorbeelden hoe overtredingen tot stand komen, wat er dan gebeurt en waarom. Voor het begrip van de doelgroep was dit erg nuttig. De aanwezige politieagent kwam hiermee echter in het nauw, omdat hij bij eed verplicht is te handelen als hij kennis krijgt van een strafbaar feit. De agent gaf een cautie en de verdere voorbeelden waren zonder naam en rugnummer. De nieuwe partners in de RUD moeten in dat opzicht aan elkaar wennen en een manier vinden om zo met elkaar om te gaan dat ieders insteek wordt gerespecteerd en iedereen vrij is om een inbreng te hebben in de analyse.

### 5.3 DE TAFEL VAN ELF-ANALYSE IN EEN EXPERTSESSIE

De Tafel van Elf wordt met de partners uitgewerkt in twee onderdelen: de nalevingstoets en de nalevingsschatting. Met de nalevingstoets kunt u de belangrijkste motieven voor nalevings- en overtredingsgedrag in kaart brengen. De nalevingsschatting maakt het mogelijk een schatting te maken van de omvang van de naleving en niet-naleving door de doelgroepen. Beide onderdelen lichten we in deze stap nader toe.

#### Stap 1. Motieven analyseren met de nalevingstoets

Als de doelgroepen en gedragingen zijn afgebakend, analyseer dan wat de dominante motieven zijn voor de doelgroep om de regels wel of niet na te leven. Hiervoor kunt u het eerste onderdeel van de Tafel van Elf gebruiken: de nalevingstoets. De nalevingstoets onderscheidt elf gedragsmotieven die gezamenlijk bepalend zijn voor de mate van naleving. Een deel van deze motieven hangt samen met spontane naleving (1-5). Een ander deel van de gedragsmotieven heeft te maken met de manier waarop de overheid handhaaft en vooral hoe de doelgroep de handhaving beleeft (6-11).

**Figuur 5.3** Overzicht van de toetsingsaspecten in de Tafel van Elf

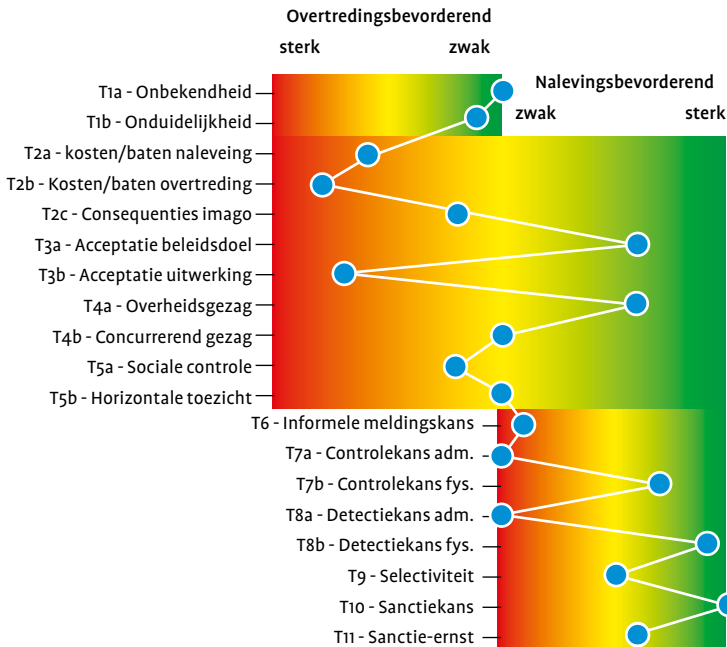
Dimensies voor spontane naleving	1. <b>Kennis van regels</b> De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
	2. <b>Kosten/baten</b> De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld, moeite en imago
	3. <b>Mate van acceptatie</b> De mate waarin de doelgroep het beleid en de regelgeving acceptabel vindt
	4. <b>Normgetrouwheid doelgroep</b> De mate waarin de doelgroep bereid is zich in het algemeen te conformeren aan het gezag van de overheid
	5. <b>Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)</b> De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van zijn gedrag door anderen dan de overheid
Handhavingsdimensies	6. <b>Meldingskans</b> De door de doelgroep ingeschatte kans dat een burger een door hem of haar geconstateerde overtreding meldt aan een overheidsinstantie
	7. <b>Controlekans</b> De door de doelgroep ingeschatte kans dat de overheid controleert op het begaan van een overtreding
	8. <b>Detectiekans</b> De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding bij controle door de overheid
	9. <b>Selectiviteit</b> De kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden in de ogen van de doelgroep
	10. <b>Sanctiekans</b> De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie wanneer de overheid bij controle een overtreding constateert
	11. <b>Sanctie-ernst</b> De door de doelgroep ingeschatte hoogte en soort van de sanctie en bijkomende nadelen van deze sanctieoplegging

Door de vragenlijst in te vullen, krijgt u een beeld van de sterke en zwakke kanten van de regelgeving en de motieven voor naleven of overtreden. Dit krijgt zijn weerslag in een zogeheten nalevingsprofiel. Hieruit is af te lezen welke gedragsmotieven overtreding bevorderen en welke gedragsmotieven naleving bevorderen. Het profiel maakt onderscheid in motieven die alleen overtredingsbevorderend werken (het blok linksboven in de grafiek) en motieven die alleen nalevingsbevorderend werken (blok rechts-

onder in de grafiek). Daarnaast zijn er motieven die beide kanten op kunnen werken (middelste blok in de grafiek).

Voorbeeld van een (fictief) nalevingsprofiel:

**Figuur 5.4 Grafische weergave resultaten van de tafel van elf (online versie)**



U zult zich aan de maximumsnelheid houden - doelgroep leaserijders

Het nalevingsprofiel geeft een indruk van de aspecten van naleving die veilig dan wel kwetsbaar zijn. Als een dimensie van de Tafel van Elf veilig is, wil dat zeggen dat deze dimensie geen stimulans vormt om te overtreden of soms zelfs een stimulans is tot naleven. Is een dimensie van de Tafel van Elf kwetsbaar, dan vormt deze dimensie geen stimulans tot naleven of is ze zelfs een stimulans om te overtreden. In de groene gebieden van het nalevingsprofiel ziet u de veilige dimensies. Het zijn de dimensies die zwak overtredingsbevorderend of sterk nalevingsbevorderend scoren. De kwetsbare dimensies bevinden zich in de rode gebieden van het nalevingsprofiel. Dit zijn de dimensies die sterk overtredingsbevorderend of zwak nalevingsbevorderend zijn. Op deze dimensies moet de interventiestrategie vooral worden gericht.

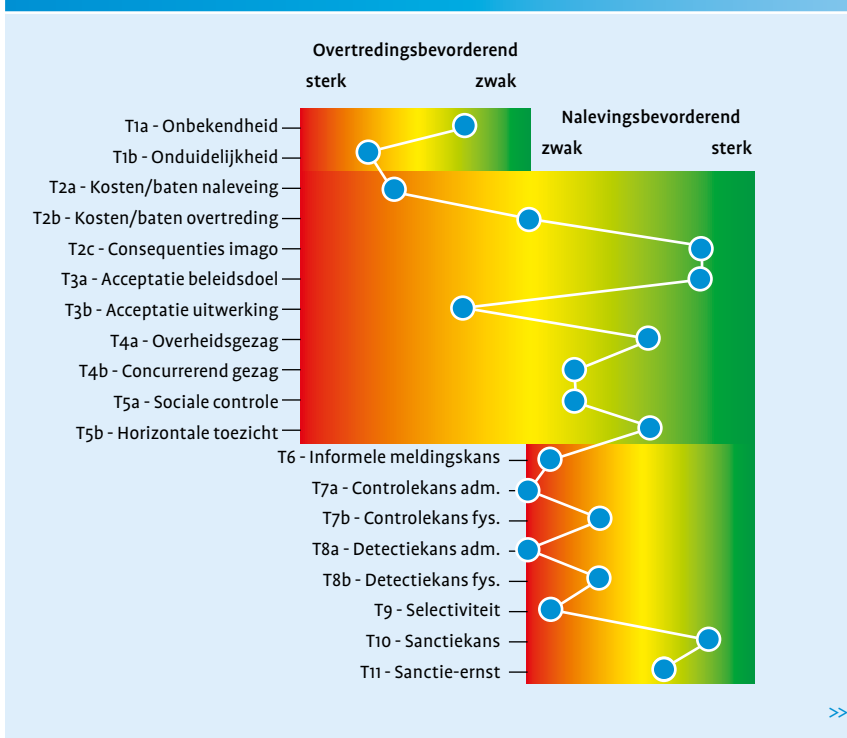
Houd er rekening mee dat de objectieve waarde van een dimensie (bijvoorbeeld de feitelijke pakkans) niet altijd gelijk is aan het subjectieve oordeel daarover. De pakkans kan objectief gezien groot zijn, terwijl de doelgroep meent dat die klein is. Als de doelgroep meent dat de pakkans klein is, kan dit een extra reden zijn voor niet-naleving.

Het gedrag is met andere woorden gebaseerd op hoe de situatie wordt beleefd en niet op hoe de situatie feitelijk is. Het gaat om de perceptie door de doelgroep. Denk daaraan bij het beantwoorden van de vragen.

Het nalevingsgedrag wordt vooral bepaald door enkele dominante dimensies, dus niet zozeer door alle dimensies samen. Het merendeel van het nalevingsgedrag wordt bepaald door een klein deel van de dimensies. Dat zijn de kerndimensies die per overtreding kunnen verschillen. Zoek voor uw domein de dominante dimensies die uw organisatie kan beïnvloeden.

Is het aantal kwetsbare dimensies groot? Dan is dat in het algemeen een aanwijzing voor een hoog percentage overtreders. Is het aantal veilige dimensies groot? Dan duidt dat in het algemeen op een goede naleving. Let wel: deze conclusies gaan niet altijd op! Het belang van één enkele veilige dimensie kan soms opwegen tegen vele zwakke – en omgekeerd. Wees dus voorzichtig in het trekken van conclusies over de verwachte naleving en de noodzaak tot ingrijpen. Interpreteer de scores, breng ze met elkaar in verband en kom dan pas tot conclusies. Het is kortom erg belangrijk dat de handhavingpartners het nalevingsprofiel samen met de experts nader bekijken. Doe daarom altijd naast de nalevingstoets ook de nalevingsschatting van de Tafel van Elf.

#### VOORBEELD RESULTAAT VAN EEN TAFEL VAN ELF ANALYSE OP HET THEMA ASBEST



In dit voorbeeld ziet u het naleefprofiel van kleine installatiebedrijven, waar de overtreding voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door onbekendheid met de precieze regels rondom asbest (T1b) plus de moeite die het hen kost om zich aan die regels te houden (T2a). Deze combinatie gaat ten koste van het draagvlak voor de regels (T3b). De regels met betrekking tot asbest zijn meer toegespitst op bedrijven die bewust en beroepsmatig met asbest omgaan. Een klein installatiebedrijfje dat tijdens het aanleggen van een keuken of badkamer op een stukje asbest stuit, moet zich aan dezelfde regels houden als gespecialiseerde verwijderaars. Dat is belastend voor hen en hun project. Op basis van dit profiel kan worden vastgesteld dat het zou helpen als naleving voor deze specifieke doelgroep makkelijker wordt gemaakt. Ook is het zinvol te investeren in de kennis van deze doelgroep.

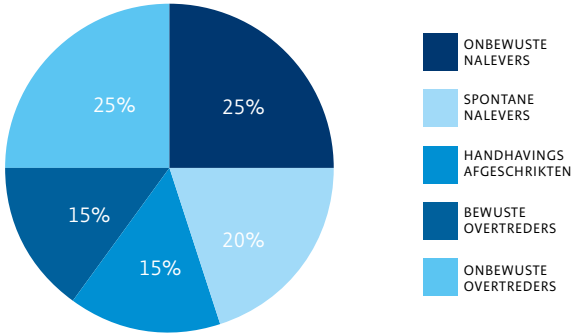
## **Stap 2. Omvang analyseren met de nalevingsschatting**

De nalevingstoets uit het eerste onderdeel van de doelgroepenanalyse geeft informatie over de motieven voor naleving, maar zegt niets over de feitelijke mate van naleving. Daarmee is nog niet bekend hoe groot het probleem eigenlijk is en welk type overtreders daarbij hoort. Om een beter onderbouwd inzicht te krijgen in de mogelijke omvang en samenstelling van overtreders en nalevers is de nalevingsschatting ontwikkeld. Zo is het mogelijk de doelgroep tragsgewijs onder te verdelen in bepaalde typen en ontstaat een beeld van de omvang van de niet-naleving.

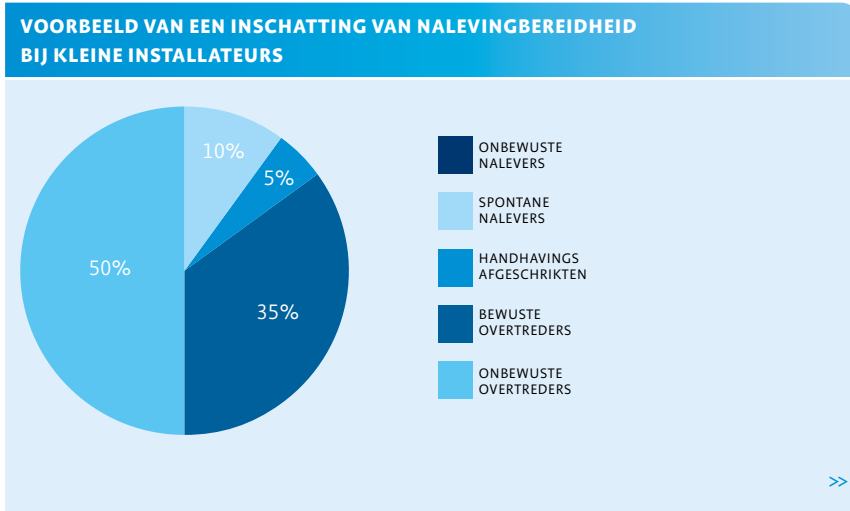
De nalevingsschatting onderscheidt de volgende doelgroepen:

- onbewuste nalevers: mensen die de regels niet goed kennen en ze naleven zonder het te beseffen (bijvoorbeeld omdat ze iemand anders nadoen);
- onbewuste overtreders: mensen die de regels niet goed kennen en ze daarom overtreden;
- spontane nalevers: mensen die de regels wel kennen en ze uit zichzelf naleven, zelfs als er geen handhaving zou zijn;
- ‘handhavingsafgeschrikten’: mensen die de regels wel kennen en die ze zouden willen overtreden, maar besluiten om dat niet te doen vanwege de handhaving;
- bewuste overtreders: mensen die willens en wetens overtreden en daarbij bewust het risico nemen gepakt te worden.

Voorbeeld van een (fictieve) nalevingsschatting:



Leg via de nalevingsschatting een verbinding tussen de motieven om te overtreden en de samenstelling van de doelgroep. Hierdoor ontstaat inzicht in de percentages en typen overtreders en nalevers en vormt zich een beeld van de benodigde capaciteit om de groepen tot ander gedrag te bewegen. Blijkt bijvoorbeeld uit de nalevingstoets dat een doelgroep de uitwerking van een bepaald beleid slecht accepteert, dan zegt dat nog niets over het aantal leden van de doelgroep die om die reden zullen overtreden. De dominante motieven (de Tafel van Elf-dimensies) en de omvang van het nalevingsprobleem moeten altijd verbonden worden. Alleen dan kunnen de handhavingspartners hun capaciteit gedifferentieerd, effectief en efficiënt inzetten. Hoe zij deze capaciteit uiteindelijk inzetten, hangt natuurlijk af van de interventies waarvoor zij kiezen. Het kiezen van passende interventies is de volgende stap in de cyclus van programmatisch handhaven.



Dit is de trapschatting van dezelfde groep kleine installateurs die we bij het naleefprofiel hebben besproken. De onbekendheid met de regels leidt tot een zeer groot aandeel onbewuste overtreders. Het gebrek aan draagvlak in combinatie met de moeite van naleving leidt tot veel bewuste overtredingen als zij de regels wel kennen. De handhavingsafschrikking is onvoldoende om hier tegenwicht aan te bieden. Welke verschuivingen zou u in deze trapschatting teweeg willen brengen met uw handhavingsprogramma? Gegeven de aard en omvang van deze doelgroep zou het een zeer kostbare aangelegenheid worden om de controledruk significant toe te laten nemen.

Zorg ervoor dat er een duidelijk beeld is van de omvang van het probleem: hoe groot zijn de groepen overtreders en nalevers en in hoeverre gedragen ze zich bewust of onbewust zo? Bijvoorbeeld: 70 procent van de doelgroep is onbewuste overtreder, omdat de regels onduidelijk en complex zijn. Een duidelijk beeld van de omvang is zeer waardevol, want het is bepalend voor de keuze van de interventies. Als er een groot risico is, terwijl het risicovolle gedrag heel weinig voorkomt, is het maar de vraag of intensieve interventies op hun plaats zijn.

#### TIP: WISSEL KLEINERE EN GROTERE EXPERTSESSIES AF

Tafel van Elf-analyses komen vaak tot stand in kleine gezelschappen. De deelnemers discussiëren in kleine groepjes over de scores. Dat kan de uitkomsten beïnvloeden. Daarom is het aan te raden om vervolgens in een groter gezelschap verder te discussiëren over de resultaten van de analyse, zeker als de deelnemers aan de kleinere groepjes uit één organisatie komen.

## 5.4 DE INTERVENTIESTRATEGIE BEPALEN IN DE EXPERTSESSIE

Met de nalevingstoets ontstaat inzicht in de motieven van de doelgroep om regels te overtreden dan wel na te leven en met de nalevingsschatting hebben de handhavingspartners een beeld gekregen van de omvang en typen overtreders en nalevers. Dit inzicht in de zwakke plekken in de naleving en de sterke motieven voor overtreding is belangrijk: het zijn de rode gebieden in het nalevingsprofiel. Bepaal met deze informatie wat er moet gebeuren om de gewenste situatie te bereiken en welke interventies daarvoor het beste kunnen worden ingezet.



### ZOEKEN NAAR DE MEEST DUURZAME OPLOSSING

Bekijk bij het ontwerpen van een interventiestrategie allereerst waar u via handhaving (of t.b.v. naleving) de meeste winst kunt behalen. Bij handhavingsdimensies die slecht scoren, bijvoorbeeld, kunt u kiezen voor meer controleren en harder straffen. Als de doelgroep echter totaal niet achter het beleid staat, is het de vraag of dat het gedrag in de gewenste richting zal sturen. Repressieve handhaving is bovendien erg kostbaar. Denk daarom na over hoe het beleid geaccepteerd zal worden door de doelgroep. Welke interventie(s) worden gekozen, kan ook afhangen van de missie van en visie op handhaving, of van politieke overwegingen. De doelgroepenanalyse helpt u om gedrag expliciet te maken en inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt.

Om de gewenste doelen te bereiken, gaan de handhavingspartners op zoek naar de juiste, effectieve mix van interventies die goed aansluiten op de zwakke nalevingsdimensies van de doelgroep en die het gedrag veranderen, bij voorkeur zo duurzaam mogelijk. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Wat zijn de dominante overtredingsfactoren?
- Welke zwakke nalevingsdimensies en welke sterke overtredingsdimensies kunt u benutten?
- Wat is de relatie tussen de ernst van de overtreding en de frequentie?
- Op welke overtreders gaat u zich richten?
- Aan welke nalevers zou u nog iets willen doen?

#### Stapsgewijs de uitkomsten interpreteren

Bij het interpreteren van de uitkomsten van de Tafel van Elf geldt de volgende stelregel: het bevorderen van spontane naleving is vaak goedkoper en duurzamer dan het afdwingen van calculerende naleving.

Bekijk vervolgens het percentage onbewuste nalevers. Is dat een grote groep, dan is in eerste instantie niet veel actie vereist. Het roept wel vragen op, zoals:

- Is de regelgeving overbodig?
- Hoe toevallig is het dat men naleeft? Kan naleving gemakkelijk omslaan in overtreding?
- Is een hoge mate van onbewuste naleving risicovol voor het behalen van de beleidsdoelen?
- Wat gebeurt er als voorlichtings- en opleidingsactiviteiten worden ingezet voor onbewuste overtreders en nalevers? Worden zij dan spontane nalevers, of gaan ze calculeren?
- Hoe verhogen we op andere manieren spontane naleving?

Tot slot: de doelgroep die naleving laat afhangen van de mate van handhaving trekt een zware wissel op de capaciteit. Bedenk voordat u de handhaving intensiveert of het mogelijk is van deze calculerende doelgroep spontane nalevers te maken.

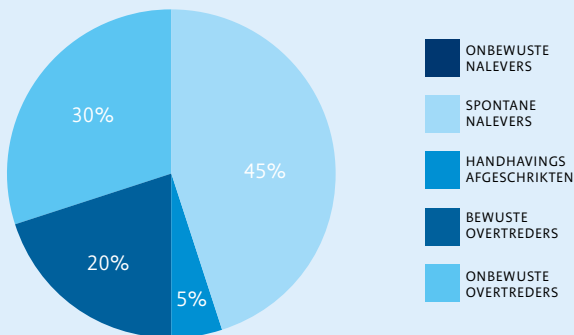
### VOORBEELD ASBESTOVERTREDING DOOR OVERHEDEN

Om de stap van analyse naar oplossing te maken, kunt u werken met factsheets. Hierop worden beknopt alle aanknopingspunten voor interventies weergegeven. Zij vormen dan de input voor een workshop (of andere werkvorm) om interventies te bedenken. Hieronder ziet u als voorbeeld een factsheet voor de overheid als vastgoedbezitter:

#### OVERHEID ALS VASTGOEDBEZITTER

Gedraging: goed opdrachtgeverschap en een voorbeeldfunctie

Trapschatting (benadering)



#### RISICOBEPALENDE FACTOREN

Niet-naleving van de overheid op een publiek gevoelig onderwerp als asbest maakt dit onderwerp bestuurlijk ook gevoelig. Het publieke en collectieve karakter van de overheidsgebouwen maakt dat er snel veel mensen schade oplopen bij niet naleving van de regels en er dus een hoge impact is.

#### AMBITIE

Inzet is:

- Onbewuste en bewuste overtreders naar spontane naleving bewegen

>>

#### Aangrijpingspunten Tafel van Elf voor spontane naleving:

- T1: Binnen de organisatie is voldoende kennis, maar die is niet altijd aanwezig op het werk waar asbest speelt.
- T2: De kosten van niet-naleving zijn in potentie enorm. “Als je te laat merkt dat er een probleem is, dan vliegen de miljoenen je om de oren.”
- T3: De regelgeving werkt vertragend op de uitvoering van de projecten, dat vindt men vervelend. Er wordt met asbest ook snel politiek gemaakt.
- T4: Ambtenaren zijn zuinig met gemeenschapsgeld en proberen kosten te besparen of snellere resultaten voor de burgers te bereiken door soms de hoeken af te snijden. Zij zijn zich vaak weinig bewust van de financiële en politieke risico's die dat met zich meebrengt.

#### Mogelijke interventies in kaart brengen

Er zijn diverse manieren om de uitkomsten van de doelgroepenanalyse vervolgens om te zetten naar interventies. Vaak vraagt de oplossing van een nalevingsprobleem om een flinke dosis creativiteit. Waarom leeft de doelgroep de regel niet na? En wat zou in theorie de beste weg zijn om hen tot naleven te bewegen? Een beproefde manier om interventies te inventariseren is een creatieve brainstorm. Om ideeën te genereren kan een procesbegeleider in de groep de vraag stellen: ‘Hoe kunnen we...?’, aangevuld met de zwak scorende dimensies van de Tafel van Elf.

Bij een brainstorm mogen de deelnemers ongeremd zoveel mogelijk ideeën spuien. In dit stadium doet het er niet toe hoe gek of onuitvoerbaar de ideeën zijn. Elk idee is welkom, want in ieder ludiek of creatief idee kan een effectieve en haalbare interventie schuilen. Nodig daarom ook creatieve collega's uit, bijvoorbeeld van de communicatieafdeling.

Het is belangrijk dat de deelnemers voor de start van de brainstorm de volgende basisregels meekrijgen:

- Uitstel van oordeel: laat aannames los. Oordelen zoals ‘dat kan niet’, ‘dat hebben we al geprobeerd’ of ‘dat wil de wethouder niet’ komen pas in een later stadium aan de orde.
- Open naar binnen, gesloten naar buiten: iedereen is vrij om ideeën te genereren, maar geen enkel idee is in dit stadium voor de buitenwereld bestemd.
- Er is geen hiërarchie: iedereen is gelijkwaardig.
- Lift mee op elkaars ideeën: voortbouwen op elkaars ideeën mag, een vaag idee mag iemand anders concreet maken, minder goede ideeën kunnen betere opleveren.

Als inspiratiebron kunt u de interventiemodule van de Tafel van Elf gebruiken. De interventiemodule is een database met voorbeeldinterventies uit de praktijk, gekoppeld aan de overtredingsfactoren van de Tafel van Elf. De interventies uit de module zijn bestaande methoden om gedrag te beïnvloeden. Sommige ervan zullen voor het eigen nalevingsprobleem direct toepasbaar zijn, andere hebben wat aanpassing nodig,

en weer andere brengen de deelnemers op een idee waar zij anders wellicht niet op waren gekomen. De interventiemodule kan inspireren, maar blijf altijd zelf creatief nadenken over wat de best werkende en meest passende oplossingen zijn voor uw nalevingsprobleem.

#### VOORBEELD INTERVENTIE KLEINE INSTALLATEURS

Voor de kleine installateurs zijn in een brainstormsessie veel verschillende interventie-ideeën naar voren gekomen. Een greep hieruit:

- Scholing en opleiding van installateurs, asbest standaard in de opleiding, herscholing van de oude garde en scholing van de werkgevers.
- Voorlichting geven op het basis- en voortgezet onderwijs.
- Een korte maar verantwoorde asbestverwijderingsprocedure voor kleine hoeveelheden.
- PR-campagne, branche aanspreken op risico's en gevolgen d.m.v. brochures en voorlichtingsbijeenkomst.
- Checklist voor installateurs.
- FAQ, hulplijn, ondersteunende website, app.
- Asbestveegclub paraat bij (anonieme) meldingen van werknemers, opdrachtgevers, gebruikers. Probleemoplossers, dus boeven pakken én asbest verwijderen.
- Anoniem asbestmeldpunt inrichten.

### 5.5 WELKE INTERVENTIES KIEZEN DE HANDHAVINGSPARTNERS?

De brainstorm levert uiteenlopende ideeën op die het gedrag van de doelgroep zouden kunnen veranderen. Bekend is nu wat het gedrag van de doelgroep effectief kan beïnvloeden. In de volgende stap is het zaak om een set van uitvoerbare, haalbare en wenselijke interventies samen te stellen. Interventies met (relatief grote) nadelige gevolgen of neveneffecten vallen bijvoorbeeld af. Hetzelfde geldt voor interventies die te weinig rendement opleveren in verhouding tot de inspanning of kosten. Vanuit verschillende contexten kunnen de interventies bekeken worden om tot een selectie te komen en de randvoorwaarden helder te krijgen. Betrek daarbij bijvoorbeeld de missie en visie, de stijl van handhaving, politieke, economische, sociale en technologische ontwikkelingen en de werkbaarheid van de interventies.

**Figuur 5.5** Handhavingspiramide (ayres & braithwaite)

Het gaat erom de interventie te kiezen die het beste aansluit op motieven van de doelgroep om regels te overtreden. De onderstaande interventiepiramide kan daarbij helpen.



In het onderste deel van de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, die het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en die het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de bovenste punt staat handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is. Bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

Bekijk de interventies vanuit de gemeenschappelijke missie en visie. Het doel van de RUD's is immers om voor de handhaving tot gezamenlijke en gecoördineerde interventies te komen, waarbij de uitvoerende partner in staat moet zijn de interventie uit te voeren. Ga na of de interventies daarbij passen.

De bedachte interventies moeten ook aansluiten bij de politieke, economische, sociale en technologische ontwikkelingen. Een interventie die op basis van een rationele, technische analyse zou kunnen werken, hoeft bijvoorbeeld niet altijd politiek wenselijk te zijn. Soms past het idee niet in de politieke of maatschappelijke context.

Bij zeer creatieve interventies kan steun van de verantwoordelijke bewindspersoon noodzakelijk zijn. Hij moet achter de interventie staan en 'zijn nek willen uitsteken'.

#### VOORBEELD: BETREKKEN BESTUURDERS BIJ GEVOELIGE ONDERWERPEN

De overheid heeft een belangrijke voorbeeldfunctie. Een goed en afgestemd asbestbeleid kan de verschillende overheden binnen de regio helpen op een verstandige en verantwoorde manier met asbest om te gaan. Het formuleren van beleid betreft ook de bestuurders proactief bij dit onderwerp. Zij kunnen in alle openheid laten zien hoe de overheid verantwoord omgaat met potentiële gezondheidsrisico's binnen hun gebied. Flankerend kan centraal/regionaal worden gecommuniceerd over de risico's van asbest en de aandacht die de overheid daar ook als toezichthouder aan besteedt, zodat de communicatie van de verschillende overheden beter zal landen bij de burgers en bedrijven.

In een beleids- & beheersplan kan worden vastgelegd hoe men omgaat met asbest in eigen gebouwen of bezit (grond), zodat het binnen alle lagen van de organisatie eenduidig wordt uitgevoerd. Zo kan invulling gegeven worden aan professioneel opdrachtgeverschap, waarbij het oponthoud bij het aantreffen van asbest niet nodeloos lang hoeft te duren. Bijvoorbeeld alleen in zee gaan met gekwalificeerde bedrijven en bij het (onverwacht) aantreffen van asbesttoepassingen handelen conform de wetgeving. Dit vraagt ook een grote mate van integriteit, kennis en bewustwording bij ambtenaren op sleutelposities. Deze moeten hierover geïnstrueerd worden, samen met de verantwoordelijke bestuurders.

In navolging van de inventarisatie van alle schoolgebouwen zal de overheid al zijn gebouwen moeten laten inventariseren op asbest. Op die manier kan een partij al voordat er iemand aan het werk gaat in een overheidsgebouw (aannemer, installateur etc.) geïnformeerd worden. De projectplanning kan hier al rekening mee houden. Ook kan men met dit overzicht een plan van aanpak maken hoe aangetroffen asbest eventueel gefaseerd uit de eigen gebouwen verwijderd kan worden.

De laatste factor waarmee u rekening moet houden, is de werkbaarheid. Interventies staan meestal niet op zichzelf. Er zijn vaak meerdere partijen betrokken bij de aanpak. Het gaat dan om de RUD's (of meerdere RUD's bij een bovenregionaal thema), maar ook om partners zoals politie, inspecties en OM. Wellicht dat ook de doelgroep of brancheverenigingen een rol spelen in de geprogrammeerde aanpak. Met al deze betrokken partijen zal gekeken moeten worden of de interventiestrategie werkbaar is. De partners van de RUD zitten zelf ook vaak in het proces, hebben waarschijnlijk al randvoorwaarden meegekregen (bijvoorbeeld de beschikbare capaciteit) en moeten die tijdens het proces zelf in de gaten houden. Een finale werkbaarheidstoets blijft daarom nodig. Daarnaast is het mogelijk de interventies onder de loep te nemen

om te zien waar er zwakke plekken in de uitvoering kunnen liggen. Stel daarbij een aantal vragen:

- Weten de partijen wat bedacht is, waarom, en wat er van hen wordt verwacht?  
Begrijpen ze de werking?
- Willen de partijen uitvoeren wat is bedacht? Staan ze erachter? Wil de individuele uitvoerder dat ook?
- Kunnen de verschillende partijen het uitvoeren? Hebben ze voldoende middelen, capaciteit, kennis, prioriteit?
- Welke overige partijen spelen nog een rol? Hoe cruciaal is die rol?

Met de antwoorden op deze vragen worden de randvoorwaarden helder die nodig zijn om de interventies te laten werken. Ze maken ook duidelijk welke afspraken moeten worden gemaakt. Met name als de uitvoerende partijen niet betrokken zijn geweest bij de analyses, is het belangrijk te zorgen voor voldoende draagvlak. Maak de werking van de geselecteerde interventies en de randvoorwaarden voor deze partijen dan ook goed helder.

## 5.6 BESTUURLIJKE TOETSING

### Programma opstellen

De gekozen interventies krijgen hun weerslag in het handhavingsprogramma. Daarin zijn de verschillende taken bij de verschillende betrokken handhavingspartners belegd. De projectleider biedt het programma als advies aan het stuurteam aan.

### Vaststellen

Het programma wordt als geheel vastgesteld. Afhankelijk van de afspraken over de beschikbaar gestelde en de benodigde capaciteit krijgen de deelnemende partners ook de gelegenheid het programma intern te toetsen.

Oude metalen  
Oude metalen

Bouw en sloopafval





## HOOFDSTUK 6

# STAP 3: UITVOERING

Als risico's, doelgroepen en prioriteiten eenmaal helder geformuleerd zijn en de interventiestrategie en een eerste versie van een handhavingsprogramma bestuurlijk zijn afgestemd, breekt het moment van de uitvoering aan. Daarvoor is het nodig de gemaakte afspraken op te nemen in de uitvoeringsplannen van de verschillende betrokken partijen. Ook is het nodig verdere afspraken te maken over hoe afstemming, monitoring en bijsturing geregeld zijn en hoe tijdens de uitvoering informatie wordt uitgewisseld.

## 6.1 GEZAMENLIJK VOORBEREIDEN EN BORGING

Het gezamenlijke handhavingsprogramma bevat naast de prioriteiten en de doelgroep-analyses ook een overzicht van beoogde interventies op hoofdlijnen. Bij de uitvoering van interventies op regionaal en bovenregionaal niveau zijn vaak meerdere ketenpartijen betrokken. De betrokken partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid om deze acties verder uit te werken en te borgen in hun eigen uitvoeringsplannen. Dat betekent dat iedere betrokkene voor zichzelf de voor hem relevante activiteiten vertaalt naar de eigen organisatie en eigen uitvoeringsplanning en stuurt op de uitvoering ervan.

Ook als acties goed zijn ondergebracht bij de RUD en de ketenpartners blijft het nodig om gaandeweg bij te kunnen sturen. Dat gebeurt vanuit de organisaties zelf, maar vraagt ook om regie. Het stuurteam - waarin de belangrijkste partners zijn vertegenwoordigd - maakt daarom afspraken over de manier waarop de bijdrage van alle partners in de beheersfase periodiek kan worden gemonitord, geëvalueerd en bijgesteld. Voor bovenregionale en landelijke thema's worden bijvoorbeeld in de Milieukamer<sup>12</sup> of het overleg met RUD-directeuren afspraken gemaakt over hoe de tussentijdse monitoring en afstemming wordt geregeld.

<sup>12</sup> Dit is een landelijk overleg tussen OM (Functioneel Parket), politie, inspecties en bestuurlijke partners, waarin gesproken wordt over de strafrechtelijke prioriteiten en de prioriteiten die de strafrechtelijke partijen en het bestuur gemeenschappelijk hebben.

### DE TIMING IN HET PROCES

Organisaties hebben een eigen planning- & controlcyclus. Om aan de verschillende ketenpartners de gelegenheid te bieden de interventies te integreren in de bestaande kaders, kunnen zij de interventies het beste opnemen in hun eigen planning- & controlcyclus. De timing van het project moet daar rekening mee houden. Wanneer ook externe partners (zoals brancheverenigingen, opleidingsinstituten of certificeerders) een rol spelen, is het zaak hen tijdig bij de uitwerking van het handhavingsprogramma te betrekken.

## 6.2 INRICHTEN VAN EEN STRUCTUUR VOOR DE UITVOERINGSFASE

Ook in de uitvoeringsfase is goede afstemming en coördinatie nodig. Gaandeweg het proces zullen er afspraken nodig zijn over de benodigde coördinatie op bijvoorbeeld de uitwisseling van informatie (bijvoorbeeld over toegepaste sancties). In de praktijk kiezen veel handhavingsorganisaties ervoor om - zeker in het begin - een aantal gezamenlijke handhavingsacties uit te voeren om zo beter van elkaars werkwijze en stijl op de hoogte te raken.

### SPECIALISTISCHE HANDHAVINGSTEAMS

In de regio Amsterdam en Zuid-Holland Zuid is ervoor gekozen de expertteams uit de planfase - met enige aanpassingen - om te vormen tot specialistische integrale handhavingsteams. Naast de reguliere eigen inspecties doen deze teams nu meerdere malen per jaar gezamenlijke inspecties en bespreken casussen. Op deze manier leren de partners van elkaars werkwijze en is informatie-uitwisseling beter geborgd.

Ook het stuurteam heeft in de uitvoeringsfase een belangrijke rol. Naast het monitoren van de (tussentijdse) resultaten en bijsturen van acties kan het stuurteam de meer ingewikkelde casussen met een bovenregionaal aspect bespreken en knelpunten beslechten.

## 6.3 ACTIES UITVOEREN, MONITOREN EN BIJSTUREN

Als de uitvoering van de interventies voldoende is voorbereid, kunnen de acties daadwerkelijk van start gaan. Deze acties gaan zo snel mogelijk deel uitmaken van de reguliere activiteiten van de betreffende organisatie, zodat een nieuwe routine ontstaat. Voor onder andere het stuurteam is van belang dat zij helder voor ogen heeft wat er met de gezamenlijke interventies bereikt moet worden. Het bereiken van een gezamenlijk inhoudelijk doel rechtvaardigt immers de samenwerking en de inzet van middelen. Bij het opstellen van de interventiestrategie is het behulpzaam om (waar mogelijk) scherpe indicatoren op te stellen waarin output en de beleidsdoelen SMART zijn geformuleerd in targets. Tussentijds wilt u natuurlijk weten of deze targets ook worden behaald.

Wanneer de acties worden belegd, kunnen de handhavingspartners afspreken hoe zij de effecten willen meten, hoe gegevens daarvoor kunnen worden verzameld en wanneer een effectmeting kan worden uitgevoerd. Het stuurteam (en andere betrokkenen) moet aangeven hoe ze op de hoogte wil worden gebracht. Het volgende hoofdstuk (7) gaat dieper in op de mogelijkheden rond effectmeting.

#### QUICK WINS EERST

Zorg ervoor dat de uitkomsten van de startprojecten enkele duidelijke quick wins bevatten die daadwerkelijk worden gerealiseerd. Door zo te beginnen met programmatisch handhaven, zien de betrokkenen dat er door hun inbreng en ideeën echt iets ten goede verandert. Dat is een stimulans om verder te gaan.

## 6.4 INFORMATIE-UITWISSELING

In de uitvoeringsfase is de informatie-uitwisseling tussen de betrokken ketenpartners een cruciaal aandachtspunt. Hoe weet u bijvoorbeeld welke processen er lopen en welke sancties door andere partijen zijn opgelegd? Hoe weet u of andere partijen zaken hebben geconstateerd die voor u relevant zijn?

Samenwerking slaagt alleen bij voldoende bereidheid om informatie te delen, maar te veel informatie delen leidt tot een overkill. Bespreek daarom vooraf concreet af – liefst per doelstelling – welke informatie nodig is. Maak onderscheid tussen *nice to know* en *need to know* informatie. Denk daarbij aan informatie over opgelegde sancties, maar ook om constatering.

Behalve bij de vraag welke informatie nodig is moet u stilstaan met wie de informatie uitwisselt en wie eventueel informatiestromen beheert. Een informatiebeheersysteem zou hierbij goed kunnen helpen. Het Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving (PIM) heeft met het initiatief van Inspectieview Milieu daarin de eerste stappen gezet, maar is nog niet op alle gebieden functioneel. Tot die tijd is het nodig om afspraken te maken over hoe de informatie wordt verzameld en verdeeld.

#### INFORMATIE-UITWISLING IN DE PRAKTIJK

Binnen een aantal RUD-pilots is ervoor gekozen integrale teams in te richten die op een onderwerp - naast de reguliere eigen uitvoering - gezamenlijk handhavingsacties voorbereiden en uitvoeren. De teams wisselen ook actuele handhavingsinformatie uit. In deze teams worden alle partners nauw betrokken, zowel bestuurs- als strafrechtelijk. Dit blijkt een goede en praktische manier om niet alleen informatie uit te wisselen, maar ook om van elkaar te leren en vertrouwen op te bouwen.



## HOOFDSTUK 7

# STAP 4: EFFECTEN METEN EN BIJSTUREN

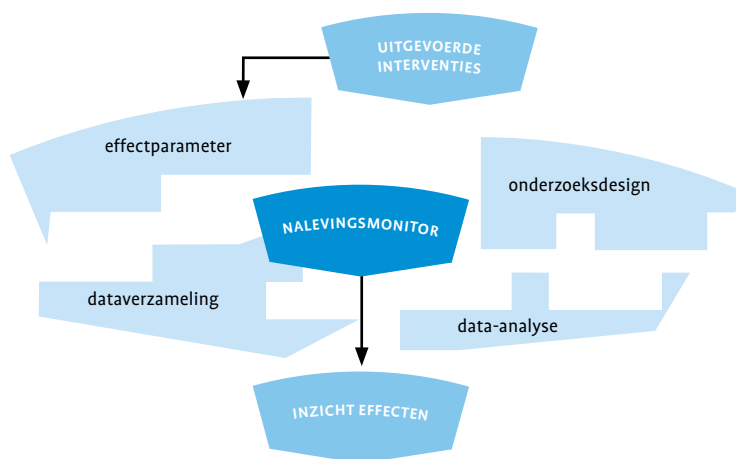
Gezamenlijk werken aan een effectievere en betere milieuhandhaving. Dat is waar het allemaal om begonnen is. Niet de organisaties en hun taken maar het bereiken van dit doel staat centraal. Een toegenomen effectiviteit van de handhaving moet inspireren en binden en zal uiteindelijk de investering in de samenwerking en de inzet van middelen moeten rechtvaardigen.

Zicht op het doel en het bereiken ervan is dan ook cruciaal voor het succes en voortbestaan van de samenwerking. Daarom is de laatste stap van het programmatisch handhaven gericht op beter zicht krijgen op wat u wilt bereiken en of dat met de gekozen interventies lukt. Wanneer u de gewenste resultaten goed voor ogen heeft, kunt u de inzet verantwoorden en leren van de uitvoering, plannen verbeteren en bijstellen waar dat nodig is.

Effectmeting wordt hier als laatste stap toegelicht in het proces van programmatisch handhaven. De effectmeting is echter niet de sluitpost maar een integraal onderdeel van het proces. Effectmeting omvat immers alles wat te maken heeft met het stellen van concrete doelen bij aanvang, monitoren in de uitvoering en meten van (tussentijdse) resultaten. In dit hoofdstuk vindt u een aantal relevante aspecten en methoden van effectmeting. Meer informatie over het opzetten van een effectmeting treft u aan in de uitgebreidere 'Handreiking effecten van toezicht en handhaving meten'.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Te downloaden op: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

Figuur 7.1 Elementen nalevingsmonitor



## 7.1 DOEL EN INDICATOREN VASTSTELLEN

De eerste stap van effectmeting is aangeven welk doel u wilt bereiken. Het doel staat vaak gelijk aan het te beschermen belang (hoofdstukken 4 en 5), bijvoorbeeld ‘het beschermen van aannemers die asbest verwijderen’. Daarmee is het doel nog niet meetbaar en moet het nog worden geoperationaliseerd naar meetbare SMART-indicatoren. We noemen de indicatoren vaak ook ‘targets’ of ‘effectparameters’. De doelen en targets maken onderdeel uit van het handhavingsplan. Waar het in dit hoofdstuk om gaat is dat voorafgaand aan de uitvoering al is nagedacht over hoe de resultaten worden geëvalueerd, welke informatie daar voor nodig is en hoe die wordt verzameld en beoordeeld.

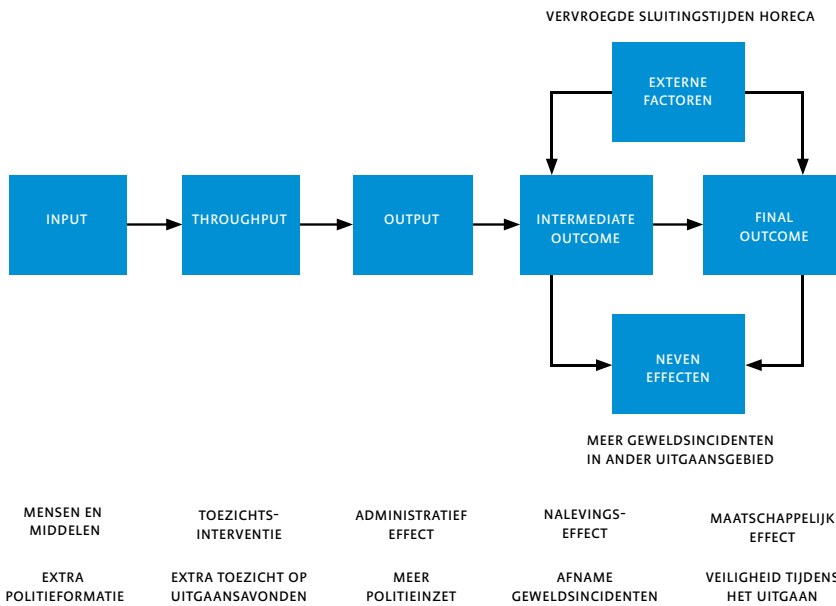
### DOEL EN INDICATOR ZIJN COMMUNICERENDE VATEN

In de discussie over het gebruik van indicatoren komt vaak naar voren dat niet alles wat we belangrijk vinden te meten is, en dat vice versa niet alles wat te meten is ook belangrijk is. Uitgangspunt is dan ook dat een indicator niet het doel zelf vervangt, maar een afgeleide is. Zoals het woord aangeeft: de indicator geeft slechts een ‘indicatie’. Het algemeen omschreven doel en indicatoren horen bij elkaar en moeten dan ook in combinatie geëvalueerd worden.

**Indicatoren kiezen in de effectketen**

Indicatoren zijn op verschillende niveaus vast te stellen en hangen onderling samen. Idealiter kiest u voor een indicator waarin het maatschappelijk effect nader wordt gespecificeerd (de final outcome), zoals ‘een veilige asbestvrije buurt’. Zo’n indicator is vaak lastig te meten en bovendien is het moeilijk te bewijzen wat de handhaving aan dit resultaat bijgedragen heeft. Iets dichterbij huis is het specificeren van bijvoorbeeld het ‘gewenste nalevingsniveau’ (de intermediate outcome). Er is nog steeds sprake van externe invloeden, maar de relatie tussen de handhaving en het resultaat is op zijn minst aannemelijk. Op het meest basale niveau committeren de handhavingsprogrammapartijen zich aan de bereikte eigen inzet (de output), bijvoorbeeld het ‘aantal opgelegde sancties’. Dit is goed te meten, maar zegt veel minder over wat er in de buitenwereld aan resultaten bereikt zijn. De figuur hieronder illustreert dit.

**Figuur 7.2 De effectketen**



Naast de beoogde effecten kunnen er ook onbedoelde effecten zijn: de neveneffecten. Deze kunnen zowel positief als negatief zijn. Soms kan het handelen van een toezichthouder bijvoorbeeld een geheel tegengesteld effect hebben. Denk aan *window dressing* of fraude. Het is mogelijk dat een toename van het politietoezicht in situatie X weliswaar zorgt voor meer veiligheid, maar dat situatie Y als gevolg van een verplaatsing van delicten juist onveiliger is geworden. Dit heet het ‘waterbedeffect’. Het is vaak lastig om dergelijke neveneffecten uit te sluiten. Het is echter belangrijk om u ervan

bewust te zijn, zodat u hiermee bij de interpretatie van de resultaten rekening kunt houden.

Het heeft de voorkeur om indicatoren vast te stellen op minimaal het niveau van intermediate outcome.

### SMART-DOELEN STELLEN

Wanneer is bepaald wat u wilt gaan meten, is het belangrijk het beoogde effect SMART te maken. Hieronder is een voorbeeld daarvan voor de handhaving uitgewerkt:

#### SPECIFIEK

Als het beoogde resultaat specifiek is verwoord, is het gemakkelijker de benodigde gegevens te verzamelen. Geef dus nauwkeurig aan wat bereikt moet worden. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat specifiek genoemd wordt bij welke doelgroep een effect wordt verwacht. En of er verschil qua effecten verwacht wordt tussen of binnen specifieke doelgroepen. De term 'doelgroep' is hier breed gebruikt: van individuen tot (groepen) organisaties en sectoren.

- Minder druppelincidenten (geringe lekkages uit goederenwagons) op terrein X na de inzet van extra toezicht.

#### MEETBAAR

Beschrijf het beoogde resultaat van het toezicht zodanig dat het meetbaar is. Een voorwaarde is dan dat een beoogd doel ook daadwerkelijk gemeten kan worden. Dus dat er gegevens over bekend zijn. Als dat niet het geval is, dan heeft een effect-meting geen zin. Voorbeeld:

- 20% minder druppelincidenten op terrein X na verdubbeld toezicht.

#### AANVAARDBAAR

Een beoogd resultaat kan als een afspraak worden beschouwd tussen verschillende belanghebbenden; een afspraak die wordt gedragen door de betrokkenen. Vaak betekent dit echter ook dat betrokkenen extra moeten investeren. Alle partijen moeten dus achter de gemaakte afspraak staan. Dat is belangrijk om partijen te motiveren toe te werken naar het afgesproken resultaat. Voorbeeld:

- 20% minder druppelincidenten op terrein X na de inzet van een kwart extra toezicht.

#### REALISTISCH

Een te hoog gestelde streefwaarde zal als onhaalbaar worden beschouwd. Dit kan degenen die het resultaat moeten bereiken ontmoedigen. Soms is het beter de streefwaarde naar beneden bij te stellen. Voorbeeld:

- 10% minder druppelincidenten op terrein X na de inzet van een kwart extra toezicht.

>>



**TIJDGEBONDEN**

De planning geeft aan binnen welke periode het resultaat moet optreden. Het opnemen van een tijdslimiet stelt tegelijk eisen aan de gegevens waarmee wordt gemeten of het beoogde resultaat is bereikt. Deze gegevens moeten namelijk worden verzameld gedurende de periode die in de doelstelling is opgenomen. Voorbeeld:

- 10% minder druppellekkages op terrein X een jaar na de inzet van een kwart extra toezicht.

Wanneer u de onderzoeksvragen heeft geformuleerd en de doelstellingen SMART heeft gemaakt, kunt u nadenken over de manier waarop er geëvalueerd wordt en hoe effecten worden gemeten.

## 7.2 ONDERZOEKSDSIGN KIEZEN

Naast de doelen en targets (de indicatoren) staan in het handhavingsprogramma hoe deze in beeld gebracht (oftewel: gemeten en geëvalueerd) worden. Hieronder staan verschillende manieren om zicht te krijgen op de resultaten.

**VERSCHILLENDE EVALUATIEVORMEN**

Om inzicht te krijgen of en in welke mate de doelstellingen van de handhaving bereikt worden, is inzicht nodig in zowel de kwaliteit van het handhavingsproces als in de resultaten of effecten. Tijdens en na de uitvoering zal een project op verschillende niveaus worden geëvalueerd. Hieronder vindt u enkele evaluatievormen die helpen om de aanpak te verbeteren en verantwoording mogelijk te maken.

**PROCESEVALUATIE**

De procesevaluatie geeft antwoord op de vraag of het handhavingsproces kwalitatief adequaat en doelmatig is verlopen. Aan de hand van procescriteria wordt duidelijk of de stappen van programmatisch handhaven goed zijn verlopen. Ook andere vragen over het verloop van het proces kunnen aan de orde komen. Bijvoorbeeld: zijn de juiste mensen bij het proces betrokken? Waar lag de besluitvorming en hoe verliep die? Had men voldoende informatie om keuzes te kunnen maken? Op welke manier en op welk moment is de uitvoering betrokken? Een dergelijke evaluatie kan worden uitgevoerd met de deelnemers van de sessies.

&gt;&gt;

**PLANEVALUATIE**

In een planevaluatie wordt nagegaan of het plan dat ten grondslag ligt aan een toezichtinterventie logisch en consistent in elkaar steekt. Waren de aannames en veronderstellingen juist? Moet bijvoorbeeld de beoordeling van de doelgroepanalyse op basis van nieuw verkregen informatie worden bijgesteld? Een dergelijke evaluatie kan worden uitgevoerd met de deelnemers van de sessies.

**RESULTAATEVALUATIE**

Bij de resultaatevaluatie gaat het om het beoordelen van de bereikte (tussentijdse) resultaten. Het stuurteam zal in de gelegenheid moeten worden gesteld om te beoordelen of er resultaten zijn geboekt op de vooraf gestelde doelen en afgeleide indicatoren. Hiervoor dient u maximaal zicht te krijgen op de effecten van de inzet. Daarom maakt u voorafgaand aan de uitvoering afspraken over hoe effecten het beste in beeld gebracht kunnen worden, en wat daarin wenselijk en haalbaar is.

**Effecten meten voor resultaatevaluatie**

Resultaten inzichtelijk maken is lastig en soms niet mogelijk. Toch valt er vaak meer te zeggen over de resultaten dan gedacht. In deze paragraaf vindt u een korte beschrijving van verschillende onderzoeksmethoden. Van eenvoudig tot complex en van indicatief tot zeer betrouwbaar. Afhankelijk van de zwaarte van het onderwerp kunt u kiezen voor een lichter of zwaarder instrument.

In het handhavingsprogramma staat ook hoe resultaten in beeld worden gebracht. Deels gaat dat over de verrichte activiteiten (output). Bij effectmeting richt u zich op het zo goed mogelijk inzichtelijk maken van de effecten (outcome) van de interventies. De onderzoeksmethoden, oplopend in volgorde van intensiteit en betrouwbaarheid, kunnen als volgt in niveaus worden samengevat:

**1. Casusevaluatie**

Een casusevaluatie is een onderzoek van één of enkele situaties. Wanneer er meerdere situaties worden onderzocht, spreken we van een 'multiple-casestudy'. Bij een case-study selecteert u uit de populatie één of enkele cases om te bestuderen. Deze vorm van onderzoek wordt vaak gebruikt wanneer een eerste inzicht nodig is in het effect van een interventie. De interventie wordt dan in een aantal proefprojecten (pilots) getest. U gebruikt dit model als u over kwalitatieve gegevens kunt beschikken.

Dit model gebruikt u voor de volgende doeleinden:

- onderzoeken van een algemeen fenomeen of proces;
- verkennen van de effectiviteit voordat u de interventie grootschalig toepast;
- verkrijgen van informatie op detailniveau.

## **2. Één meting**

Wanneer u de beschikking heeft over cijfermatige gegevens van zowel de interventie als van het doel van de effectmeting kunt u verbanden onderzoeken. Bijvoorbeeld tussen het aantal toezichtsactiviteiten en milieudelicten in een bepaald gebied. Door de relatie tussen het toezicht en het doel in kaart te brengen, krijgt u zicht op een eventueel verband. U kunt hiermee niet bepalen of er een directe invloed uitgaat van de toezichtsinterventie, want dit model schakelt andere factoren die invloed uitoefenen niet uit.

Dit model gebruikt u voor de volgende doeleinden:

- verkennen van verbanden tussen de interventie en het beoogde doel;
- onderzoeken van de wenselijkheid van diepgaander (effect)onderzoek.

## **3. Een voor- en nameting**

Om met meer zekerheid te kunnen stellen dat een bepaalde verandering toe te schrijven is aan de interventie, is inzicht gewenst in de situatie vóór de invoering van de interventie. Dat inzicht krijgt u met een nulmeting. U verzamelt dan relevante gegevens vóórdat u de interventie toepast. Door na invoering van de interventie opnieuw een meting te doen en de resultaten daarvan te vergelijken met de nulmeting, kunt u een verandering meten. Of deze verandering een direct gevolg is van de interventie valt hiermee niet te bepalen, want met dit model schakelt u andere factoren die invloed uitoefenen niet uit. Maar hoe meer alternatieve verklaringen u kunt uitsluiten, hoe aannemelijker het is dat de verandering het gevolg is van de interventie.

Dit model gebruikt u voor de volgende doeleinden:

- verkennen van verbanden;
- onderzoeken van de wenselijkheid van diepgaand (effect)onderzoek.

## **4. Quasi-experimenteel onderzoek met voor- en nameting en controlegroep**

Om met nog meer zekerheid te kunnen zeggen of een gevonden verandering toe te schrijven is aan de interventie, worden de nulmeting en eindmeting ook verricht in een groep waarop de interventie niet is toegepast. Het verschil in verandering bij beide groepen geeft een goede indicatie van het effect van de interventie.

Dit model gebruikt u voor de volgende doeleinden:

- blootleggen van oorzakelijke verbanden;
- zoeken van verklaringen voor gevonden effecten.

## **5. Quasi-experimenteel onderzoek met voor- en nameting en gematchte controlegroep**

Wanneer u in staat bent de controlegroep zo samen te stellen dat deze op relevante kenmerken vergelijkbaar is met de experimentele groep, kunt u met nog meer zekerheid uitspraken doen over het effect van het toezicht.

Dit model gebruikt u voor de volgende doeleinden:

- blootleggen van oorzakelijke verbanden;
- zoeken van verklaringen voor gevonden effecten.

### 6. Experimenteel, gerandomiseerd onderzoek

Een onderzoek dat is opgezet als gerandomiseerd experiment kan het beste oorzakelijke verbanden blootleggen tussen de interventie en het resultaat. Wie aan de interventie wordt blootgesteld, laat u door het toeval beslissen. Dit type onderzoek wordt relatief weinig toegepast binnen een lopende interventie in de handhaving.

Dit model gebruikt u voor de volgende doeleinden:

- blootleggen van oorzakelijke verbanden met grote mate van zekerheid;
- zoeken van verklaringen voor gevonden effecten.

**Figuur 6.3** Onderzoeksmodellen

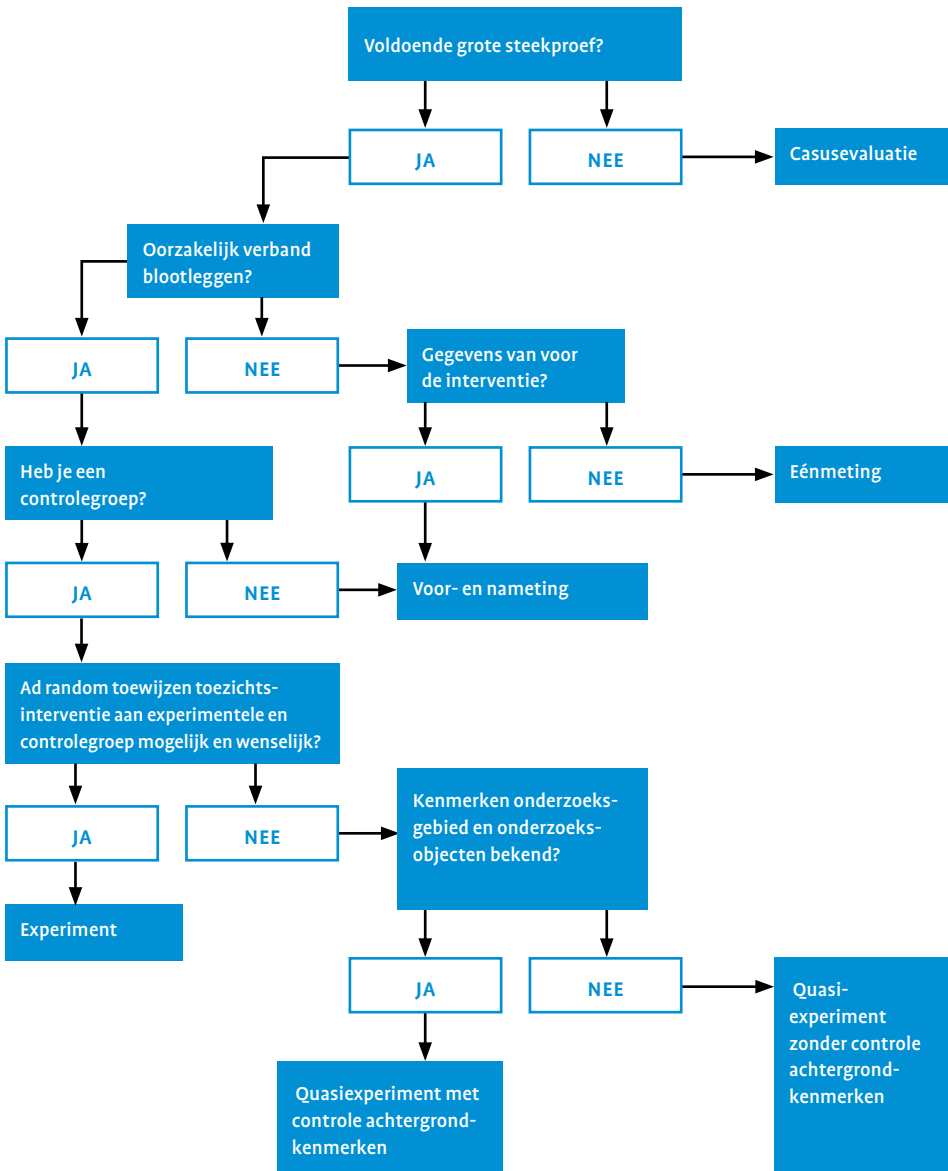
Casusevaluatie*	Diepgaand bestuderen van een of enkele situaties waarin de interventie wordt toegepast.
Verband toezicht en uitkomst met één meting	Onderzoek waarbij de samenhang tussen de aanwezigheid van een interventie en het gedrag van de onder toezichtstaande (het nalevingsniveau) wordt aangetoond.
Verband toezicht en uitkomst met voor- en nameting*	Onderzoek met een voor- en een nameting. Voorafgaand aan een interventie wordt een nulmeting uitgevoerd en na invoering vindt een eindmeting plaats. De uitkomst is een verschilscore in de uitkomstvariabele.
Quasi-experiment*	Onderzoek met een voor- en een nameting (zoals in 2), alleen is hier ook sprake van een controlegroep die niet bloot wordt gesteld aan de interventie. De verschilscores van de experimentele- en controlegroep worden daarna met elkaar vergeleken.
Quasi-experiment met controle beïnvloedende factoren	Onderzoek met voor- en nameting en een experimentele- en controlegroep, waarbij wordt gecontroleerd voor relevante andere verschillen tussen beide groepen.
Experiment	Onderzoek met voor- en nameting en een controlegroep waarbij de toewijzing van subjecten aan de onderzoeks- of controlegroep willekeurig geschiedt (at random) waardoor andere beïnvloedende factoren worden uitgesloten.

De keuze voor een methode is afhankelijk van onder meer het doel van de effectmeting (oorzakelijk verband vinden, verantwoording), maar ook van de middelen (capaciteit) en bronnen (steekproefomvang, gegevens voormeting, controlegroep) waarover de organisaties beschikken. Van de genoemde onderzoeksmethoden is de voor- en name-ting (het onderzoeksniveau 2 in bovenstaand overzicht) voor veel organisaties afdoen-

de. Daarbij wordt puur gekeken naar het effect, zonder na te gaan of er versturende/ ondersteunende bijeffecten zijn. Hieronder treft u een beslisboom aan die u kunt gebruiken om te bepalen welk onderzoeksmodel u wilt inzetten:

**Welk onderzoeksmodel is geschikt?**

**Figuur 7.4** Beslisboom onderzoeksmodellen



### 7.3 DATA VERZAMELEN IN DE UITVOERINGSFASE

Heeft u bepaald welke data nodig zijn en welke onderzoeksmethode ingezet wordt? Dan is de volgende stap om af te spreken met de handhavende instellingen wie welke informatie levert en hoe die verzameld en verwerkt wordt. De deelnemende organisaties houden vaak zelf gegevens bij. Het gaat vooral om het aantal controles, het aantal opgelegde waarschuwingen, PV's, etc. Soms is het nodig aanvullend onderzoek te organiseren om ook iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van het naleving-niveau. In alle gevallen is het nodig de gegevens periodiek naast elkaar te leggen. Maak hierover afspraken.

### 7.4 VERBETEREN EN BIJSTELLEN

De effectmeting levert een beeld op van de effectiviteit van de interventies. De meting heeft alleen nut als de resultaten ervan ook daadwerkelijk ingezet worden om de handhaving verder te verbeteren.

Als de effectmeting uitwijst dat de interventies niet of maar gedeeltelijk het gewenste effect hebben gehad, kan de meting worden gebruikt om de interventies te verbeteren. Het hangt af van de uitkomst van de effectmeting wat er moet worden verbeterd. Dat kan variëren van een kleine aanpassing van de interventie (door bijvoorbeeld extra scholing van de inspecteurs) tot een volledige herbezinning op de uitgangspunten en aannames van de gedragsanalyse.

De resultaten van de effectmeting en de conclusies daaruit over wenselijke veranderingen in de aanpak vormen input voor een nieuwe versie van het handhavingsprogramma. Het cyclisch karakter van programmatisch handhaven veronderstelt dat hiermee een voortdurende verbetercyclus op gang komt. De resultaten van de effectmeting vormen belangrijke informatie voor een nieuwe cyclus. Ook de resultaten van de evaluatie kunnen de handhavingspartners meenemen in de nieuwe cyclus. Daarnaast is de start van een nieuwe cyclus altijd een goed moment om alle andere ontwikkelingen, ervaringen en indrukken mee te nemen. Om dit gestructureerd te kunnen doen, vindt gedurende de hele cyclus monitoring plaats.

Monitoren is een voortdurende bezigheid. Uitgangspunt daarbij is de vraag: in hoeverre verandert er iets in mijn omgeving op basis waarvan ik mijn handelen moet bijstellen? Andere relevante vragen zijn: komen er nieuwe actoren in beeld? Doen er zich nieuwe risico's voor? Worden de risico's nog hetzelfde gewaardeerd? Zijn er nieuwe interventiemethoden?

**De cyclus monitoren**

Monitoren is een kwestie van alertheid: alle betrokkenen moeten alert zijn op wijzigingen in elke stap van de cyclus. Om iedereen scherp te houden, kunt u bijvoorbeeld regelmatig (twee tot vier keer per jaar) overleg houden met vertegenwoordigers van betrokken organisaties. Ook is het mogelijk een digitaal kladblok beschikbaar te stellen, waarop alle betrokkenen hun informatie en indrukken kunnen achterlaten.





## HOOFDSTUK 8

# TOT SLOT

In deze handreiking heeft u kunnen lezen hoe u de effectiviteit van de handhaving kunt verbeteren met programmatisch handhaven in de context van de RUD's. Het materiaal dat u kreeg aangeboden is een hulpmiddel om effectiever en in goede samenwerking te werken aan de handhaving van milieuregels. Het helpt u prioriteiten te stellen, voor die prioriteiten passende effectieve interventies te ontwikkelen en het effect daarvan achteraf vast te stellen. Samen vormt dat de inhoudelijke basis van een gezamenlijk handhavingsprogramma.

Het mag duidelijk zijn dat de methode in deze handreiking generiek is en om enig maatwerk vraagt, afhankelijk van de handhavingsthema's en de betrokken doelgroepen. Verder is het met nadruk slechts een methodiek; de kracht van het instrument komt vooral tot uiting in het proces van het samen op zoek gaan naar manieren om de handhaving effectiever en efficiënter te maken. We wensen u veel succes en inspiratie toe om uw handhavingspraktijk structureel te verbeteren.

Het CCV heeft deze handreiking met zorg samengesteld en blijft werken aan de doorontwikkeling van programmatisch handhaven in de context van RUD's. Voor vragen en opmerkingen over programmatisch handhaven kunt u zich richten tot medewerkers van het programma Nalevingsexpertise van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

# BIJLAGE

# VOORBEELD OVERZICHT BESLISMOMENTEN VOOR BESTUURLIJKE BESLUITVORMING

Hier volgt een voorbeeld van een besluitvormingstraject uit een van de pilots.

VOORBEELD VAN EEN BESLUITVORMINGSTRAJECT			
Wat	Wie	Resultaat	Wanneer
Bepalen van de vertreksituatie. Diagnose van wat er is aan lopende prioriteiten en landelijke, regionale en lokale kaders en wensen	Directeur RUD	Uitgewerkt beeld dat dient als vertrekpunt voor het maken van de gemeenschappelijke aanpak voor toezicht en handhaving. Plan van aanpak voor het maken van het uitvoeringsprogramma	
Kennisnemen van het uitgewerkte beeld en het plan van aanpak voor het maken van de gemeenschappelijke aanpak voor toezicht en handhaving	Stuurteam (met o.a. directeur RUD en het OM)	Akkoord op Plan van Aanpak	
Maken van de gemeenschappelijke themarisicoanalyse in samenspraak met betrokkenen	Afgevaardigde van de directeur RUD	Risicoanalyse	
Kennisnemen van en instemmen met de risicoanalyse	Stuurteam	Akkoord risicoanalyse	
Het uitwerken van de gemeenschappelijke prioriteiten voor de komende periode (1 tot 4 jaar)	Afgevaardigde van de directeur RUD organiseert een sessie met partners		
Het vaststellen van de prioriteiten voor de regio	Stuurteam en betrokken bestuurders	Besluit over de prioritering	
Het uitwerken van de handhavingsstrategie	Afgevaardigde van de directeur RUD organiseert een sessie met partners	Voorstel voor handhavingsstrategie	

<b>Wat</b>	<b>Wie</b>	<b>Resultaat</b>	<b>Wanneer</b>
Het vaststellen van het interventie- en actieprogramma	Stuurteam en alle betrokken instanties	Akkoord met het voorgestelde interventie- en actieprogramma	
Het uitwerken van de inzet van middelen en capaciteit op de vastgestelde prioriteiten	Directeur RUD en alle betrokken instanties	Voorstel voor inzet van middelen en capaciteit op de vastgestelde prioriteiten en de voorlopige begroting	
Vaststellen (voorlopige) begroting	Stuurteam	Vaststellen begroting	
Het vaststellen van de middelen en capaciteit voor het komende begrotingsjaar	Bestuur RUD en betrokken instanties	Besluit over begroting	
Uitvoering/sturen/bijsturen handhavingsprogramma/monitoren/rapporteren	Stuurteam en eigen organisaties voor het eigen deel in overleg met de besturen		
Actualisatie handhavingsprogramma	Stuurteam en eigen organisaties voor het eigen deel in overleg met de besturen		

## OVER HET CCV

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door met partners integrale aanpakken te ontwikkelen en een brede implementatie van deze aanpakken te bevorderen. Het CCV zorgt voor ondersteuning en afstemming op maat. Het CCV ondersteunt departementen en toezichthoudende instellingen in de publieke sector bij de ontwikkeling van effectief handhavingsbeleid. Het CCV is de beheerder en ontwikkelaar van programmatisch handhaven en ontwikkelt wetenschappelijke kennis over menselijk keuzegedrag in relatie tot handhaving.

**COLOFON****Uitgave**

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht

Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

Informatiedesk (030) 751 67 77

Info@hetccv.nl

www.hetccv.nl

**Ontwerp en vormgeving**

VormVijf, Den Haag

**Fotografie**

Sjoerd van der Hucht Fotografie

Pallieter de Boer

Hollandse Hoogte, Marcel Bakker

Nationale Beeldbank, Bert Meyerink

**Druk**

Ando, Den Haag

**ISBN**

978-90-77845-50-9

© Het CCV, mei 2013

1e druk

Oplage: 1.000 exemplaren



Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)  
draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van  
publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk  
en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen.