



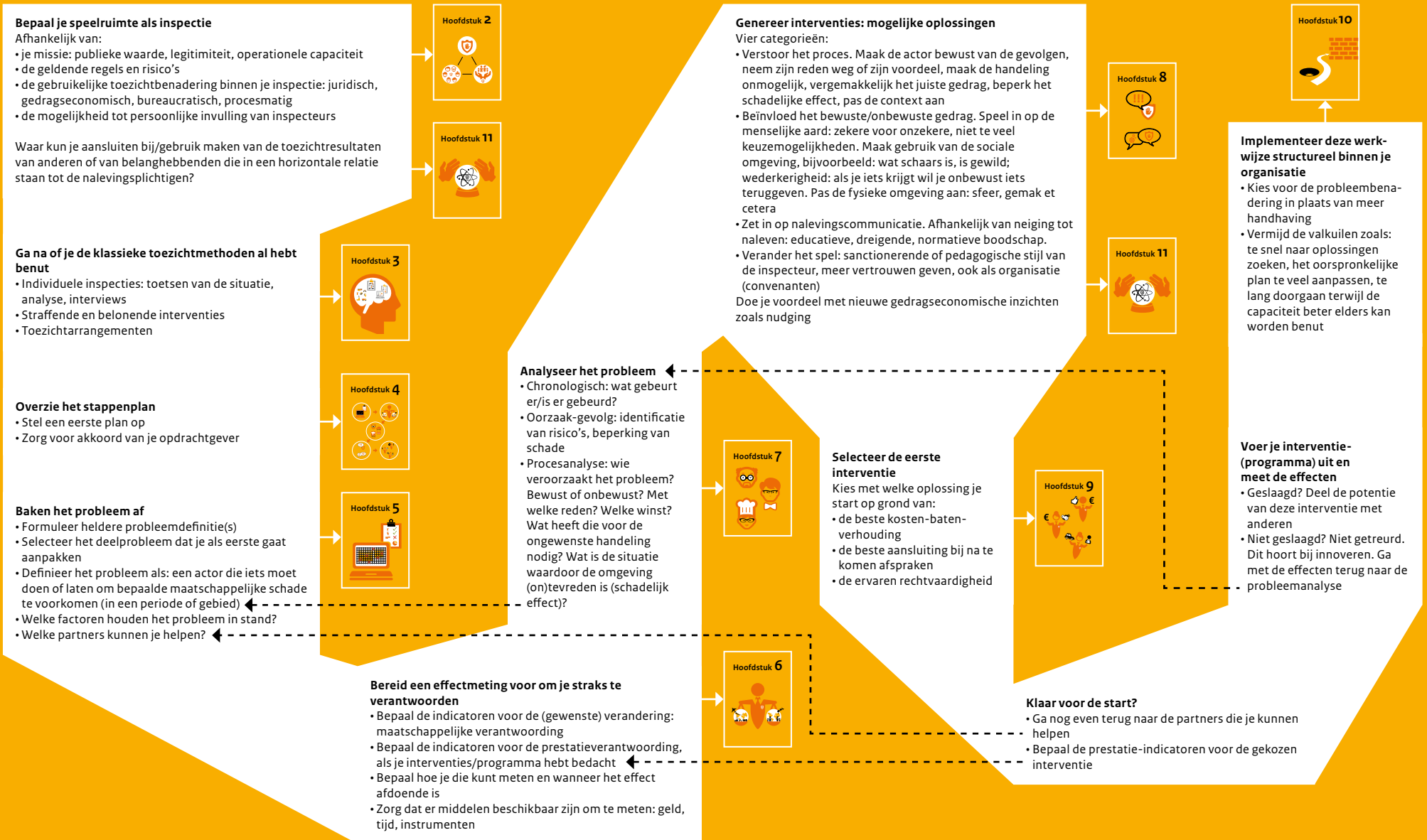
Rob van Dorp & Jan Schipper

De Interventie

Hoe los je hardnekkige nalevingsproblemen op?



Hoe kom je systematisch tot interventies voor hardnekkige niet-naleefproblemen?



De Interventie

Hoe los je hardnekkige nalevingsproblemen op?

Rob van Dorp & Jan Schipper

Inspectieraad 2013

Dit is een uitgave van de Inspectieraad. Meer informatie over deze en andere uitgaven is te verkrijgen bij:

Bureau Inspectieraad
Wilhelmina van Pruisenweg 52-78
2595 AN Den Haag
www.inspectieloket.nl
info@inspectieraad.nl

© Inspectieraad, Den Haag, 2013

Redactie:

Jeanine Mies, MIES/tekst en training, Den Haag, www.miestekstentraining.nl

Illustratie & grafisch ontwerp:

Elise Eekhout, Ontwerpstudio 2 MAAL EE, IJsselstein, www.zmaalee.nl

ISBN 978 94 6228 204 9

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorwoord

Toezicht houden bestaat uit: informatie verzamelen, die informatie beoordelen en interveniëren. De concrete interventie is dus niet altijd en overal dezelfde, maar varieert afhankelijk van de informatie en de beoordeling. Inspecties bezinnen zich voortdurend op hun toezicht, om dat beter en effectiever te maken. Daarbij gebruik makend van de nieuwste methodieken en wetenschappelijke inzichten, bijvoorbeeld uit de gedragswetenschappen.

In de leergang Intervenieren bij Complexe Nalevingsvraagstukken geven Rob van Dorp en Jan Schipper een overzicht van de mogelijkheden voor wie tot nieuwe interventies wil komen. En nu hebben ze de inzichten, modellen en methodieken ook gebundeld in De Interventie. Bruikbaar voor een ieder die de naleving van de wet wil bevorderen en de kwaliteit van essentiële maatschappelijke voorzieningen zoals het onderwijs en de zorg wil verbeteren.

De Inspectieraad is verheugd dit boek te kunnen opnemen in zijn publicatiereeks. De raad besteedt in het werkplan 2012-2013 veel aandacht aan verdere modernisering van het toezicht en professionalisering van de inspectiemedewerkers. Dit boek kan daaraan een waardevolle bijdrage leveren en het discours over het toezichtvak voeden.

Den Haag, september 2013

Namens de Inspectieraad,

Drs. Annette Roeters

*portefeuillehouder Professionalisering van de Inspectieraad
en Inspecteur-Generaal van het Onderwijs*

Van de auteurs

In 2001 werkte ik in een projectgroep voor de oprichting van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Op een dag vond ik op mijn bureau een in cellofaan verpakt boek *The Regulatory Craft*. Mijn volgende treinreizen waren ermee gevuld. Ferdinand Mertens, kwartiermaker en later inspecteur-generaal voor IVW, bleek het bij de verschillende projectmedewerkers neergelegd te hebben. Als het boek na een week nog steeds ongeopend op een bureau lag, gaf hij het door aan een ander.

Ferdinand had het boek van Malcolm Sparrow met veel interesse gelezen en vond dat de werkwijze uit het boek onderdeel moest worden van de werkwijze van IVW. IVW moest projectmatig problemen oplossen in plaats van alleen inspecteren. Toen de inspectie eenmaal was opgericht heeft hij Jan Schipper van Ordina dan ook opdracht gegeven een cursus rond dit boek te ontwikkelen.

Vanuit IVW werden begeleiders gevraagd als coach bij de eerste cursus. Ik was één van de gelukkigen. Tijdens de briefing ontstonden er steeds interessante discussies tussen Jan en mij over de interpretatie van Malcolm Sparrow. En in latere sessies rond het boek verdiepten die discussies zich. Al gauw diende de mogelijkheid zich aan om de cursus samen te gaan geven.

Nu tien jaar later is er dit boek: *De Interventie*. Het is het resultaat van tien jaar discussie, modelvorming, *trial and error* door Jan en mij, met toezichtdeskundigen en vooral ook met de cursisten. Juist de dialoog met de cursisten gaf ons richting: aan welke theorie en praktijk hadden zij behoefte? Dit boek is daarom gebaseerd op veel meer dan *The Regulatory Craft* en geeft, naar mijn bescheiden mening, de *state of the art* over de aanpak van hardnekkige nalevingsproblemen in 2013.

Ik wil dan ook ten eerste Jan bedanken voor de fijne samenwerking. En natuurlijk alle cursisten die een onschatbare bijdrage aan dit boek hebben geleverd. Ik wil Ferdinand bedanken dat hij mij van een 'happy technout' heeft getransformeerd in een 'gedragspsycholoog'. Tot slot wil ik een ieder bedanken die met mij heeft gediscussieerd over toezicht. Vooral de meelezers van dit boek: Ron Visser en Martin de Bree.

Auteur Rob van Dorp

‘De jacht is mooier dan de vangst’ is een liedje van de Tröckener Kecks dat voor mij betekenis heeft. Ik heb nu tien jaar met Rob gejaagd en die periode is zeer de moeite waard geweest. Ik verheug me op de volgende tien jaar. Het is mooi dat onze inzichten nu op papier staan. Daarvoor ben ik iedereen – en vooral Rob – dankbaar. Dank voor de *nudges* die jullie mij hebben gegeven om mijn hardnekkig uitstelgedrag positief te beïnvloeden, zodat ik teksten inleverde. Zonder die duwtjes was er geen vangst geweest!

Auteur Jan Schipper

Inhoud

	1. Inleiding: waarom dit boek?	11
<i>Deel 1</i>	Verkenning	18
	2. Speelruimte: wat kan en mag je als inspectie?	20
	3. Klassieke toezichtmethoden: heb je alles al geprobeerd?	50
	3.1 Individuele inspecties	52
	3.2 Toezichtarrangementen	63
<i>Deel 2</i>	Stappenplan	73
	4. Toelichting op de stappen: hoe los je het probleem systematisch op? ..	75
	5. Probleembeschrijving: wat ga je precies aanpakken?	88
	5.1 Probleemafbakening	89
	5.2 Probleemdefinitie	94
	6. Effectmeting voorbereiden: hoe ga je je straks verantwoorden?	111
	6.1 Maatschappelijke verantwoording	112
	6.2 Prestatieverantwoording	116

7. Probleemanalyse: wat weet je van de situatie?	127
7.1 Drie modellen.....	128
7.2 Toepassing van het procesanalysemodel.....	132
8. Interventiegenerator: welke interventies zijn mogelijk?	154
8.1 Het proces verstoren.....	157
8.2 Het bewuste en onbewuste gedrag beïnvloeden.....	179
8.3 Het naleefgedrag beïnvloeden.....	187
8.4 Het spel beïnvloeden.....	190
9. Interventiekeuze: op grond waarvan selecteer je?	210
9.1 Drie typen argumenten.....	211
9.2 Synthese: kosten versus baten en aanvaardbaar restrisiko.....	215
Deel 3 Reflectie	221
10. Implementatie: welke valkuilen zijn er in de praktijk?	223
11. Toekomst: hoe gaat het toezicht zich ontwikkelen?	230
11.1 Horizontalisering.....	231
11.2 Gedragseconomie.....	237
Bijlagen	243
Afkortingen en begrippen.....	244
Overzicht van oefeningen.....	247
Register.....	248

Pictogrammen



Casus



Oefening



Stof tot nadenken



Toelichting



Om niet te vergeten



Checklist



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

Samenvattend overzicht: De Interventie

1. Inleiding: waarom dit boek?

Aanleiding: controle en sancties niet altijd afdoende

Om maatschappelijke problemen op te lossen wordt vaak gegrepen naar regels. Deze regels worden soms spontaan gevolgd, maar vaak is er een duwtje in de rug nodig om mensen of bedrijven zich aan de regels te laten houden. Toezicht is zo'n duwtje. Het feit dat je gecontroleerd kunt worden en een sanctie kunt krijgen, is dan de dreiging waardoor je je conform de regels gaat gedragen.

Soms is deze dreiging niet voldoende. Mensen of bedrijven onttrekken zich aan het toezicht of laten zich niet beïnvloeden door mogelijke controles en sancties. Soms uit economische motieven, soms uit principiële motieven, maar ook uit onwetendheid en/of andere motieven.

Het ingerichte stelsel van regels met toezicht werkt dan niet. Vaak wordt hier vanuit de maatschappij op gereageerd met de roep om meer controles of hogere straffen. Hoewel dit soms effect heeft, is dit over het algemeen een erg dure oplossing die niet lang vol te houden is. Zodra de aandacht verslapt, komt dan het probleem terug. In dergelijke gevallen is er sprake van hardnekkige nalevingsproblemen. Wil je zulke problemen oplossen, zul je dus met andere oplossingen moeten komen. Vaak betekent dat: terug gaan naar het oorspronkelijke maatschappelijke probleem. En van daaruit onderzoeken wat je kunt doen om het op te lossen, wat voor nieuws je kunt bedenken. Er moet dus worden geïnnoveerd.

Nodig: speelruimte voor innovaties

Voor bijna elke innovatie in het toezicht geldt dat daaraan voorafgaand een inspecteur speelruimte gezocht én gevonden heeft om een interventie te plegen die het probleem oplost. Daarna is de oplossing ‘wegens succes geprolongeerd’ en een vast onderdeel geworden van het instrumentarium van de inspectie. Elke nieuwe oplossing van een hardnekkig nalevingsprobleem heeft dus de potentie deel uit te gaan maken van het instrumentarium. Ook heeft elke innovatie in het toezicht bij de ene inspectie het potentieel het hardnekkige probleem van de andere inspectie weg te nemen. Het zijn daarmee als het ware communicerende vaten.

Dat klinkt logisch en toch zit er ook een addertje onder het gras, want niet elke inspectie is gelijk. Inspecties verschillen van elkaar op het gebied van de missie en visie, de operationele capaciteit en het draagvlak dat ze hebben. Daardoor hebben ze allemaal een andere speelruimte. Alle inspecties onderschrijven de ‘Kaderstellende visie op toezicht’ en toch werkt de een risicogestuurd en de ander nalevingsgestuurd. De ene inspectie heeft vooral medewerkers in dienst met technische deskundigheid en de andere inspectie vooral auditors. De ene inspectie krijgt alle ruimte en de andere inspectie wordt meer in een keurslijf gedwongen waarbij elke interventie publiekelijk wordt beoordeeld. En juist die speelruimte is de belangrijkste factor voor het oplossen van hardnekkige problemen. Inspecties kunnen dus niet zomaar elkaars repertoire kopiëren bijvoorbeeld omdat daar geen speelruimte voor is. En omgekeerd kan een innovatieve oplossing juist dagelijkse kost zijn elders.

Als je dit tot je door laat dringen zijn er dus twee opties: de innovatie op de grenzen van de speelruimte, en de grenzen van de speelruimte verleggen om succesvolle interventies van anderen in de eigen setting te kunnen toepassen. Daarom is het zo belangrijk om

ervaringen uit te wisselen met medewerkers van verschillende inspecties. Je leert het begrip speelruimte te doorgronden en te relativeren.

Een andere aanleiding om nieuwe interventies te bekijken is de kosteneffectiviteit. Als inspectiecapaciteit in overvloed en kosteloos beschikbaar zou zijn, zouden er – hoogstwaarschijnlijk – geen hardnekkige nalevingsproblemen zijn. Inspectiecapaciteit is echter schaars en dwingt tot keuzes. Daardoor wordt de vraag of een nalevingsprobleem goedkoper kan worden opgelost met een andere interventie dan met inspecties, uitermate relevant. Dit geldt niet alleen voor hardnekkige, maar voor alle nalevingsproblemen.

Tot slot is er de emancipatie van het toezicht. Het toezicht heeft zich de laatste jaren in een vlot tempo geprofessionaliseerd en deze beweging gaat onverminderd krachtig door. Een belangrijke uiting daarvan is de adoptie van systeemtoezicht. Langzaam maar zeker voegen inspecties het systeemtoezicht toe aan het reguliere instrumentarium. De meeste inspecties passen inmiddels vormen van systeemtoezicht toe. Hierdoor wordt de speelruimte van inspecties groter. Systeemtoezicht biedt dus handvatten voor het oplossen van bepaalde hardnekkige problemen. In dit boek behandelen we het overigens niet uitgebreid omdat er al veel kennis voorhanden is. We benoemen het als te onderzoeken oplossingsrichting.

Doel: systematisch tot interventies komen

Dit boek wil lezers in staat stellen op methodische wijze hardnekkige niet-naleefproblemen te definiëren, te analyseren en ten slotte oplossingen te ontwikkelen. Welke maatschappelijke problemen zijn er, hoe analyseer je ze, welke creatieve oplossingen zijn mogelijk en waarmee moet je rekening houden bij de keuze welke je implementeert? Kortom: we reiken je een methodiek aan om systematisch te komen tot interventies. Onder interventies verstaan we alle ingrepen in ongewenste situaties, zoals wanneer regels niet worden nageleefd.

We beperken ons tot hardnekkige problemen en geven nadrukkelijk geen handleiding inspecteren. Daar is al het nodige over geschreven en de inhoud daarvan is veelal gemeengoed voor inspecteurs of gemakkelijk toegankelijk. Wel is kennis hiervan nodig om te beoordelen of je echt alles hebt geprobeerd.

Dit boek is bedoeld voor inspecteurs, strategen, adviseurs en andere medewerkers van inspectieorganisaties bij rijk, provincie of gemeente. In het bijzonder voor hen die in hun werk de opdracht krijgen om voor dit soort problemen een oplossing te vinden.

Opzet: stappenplan uit de leergang

Dit boek volgt de opzet van de leergang *Interveniëren bij Complexe Nalevingsvraagstukken* die wordt georganiseerd vanuit de Inspectieraad. Het behandelt de belangrijkste theorie uit deze leergang en geeft ook voorbeelden van toepassingen die in de leergang aan bod komen. Omwille van de leesbaarheid zijn in dit boek eventuele literatuurverwijzingen tot een minimum beperkt. In plaats daarvan geven we bij elk hoofdstuk een overzicht van de belangrijkste bronnen waarop het hoofdstuk gebaseerd is. Soms zijn deze bronnen wetenschappelijk van aard en soms ook niet. Voor ons maakt dat in deze context weinig verschil omdat elke bron die de blik op een probleem kan verruimen, de moeite waard is. Bovendien doen we suggesties voor geïnteresseerden die dieper in de materie willen duiken.

In het boek staan de stappen die je moet zetten om aan niet-naleefproblemen te werken. Elk hoofdstuk eindigt dan ook met een checklist waarmee je kunt nagaan of je de belangrijkste acties uit het hoofdstuk voldoende hebt uitgevoerd. Hierbij gaan we ervan uit dat je een opdrachtgever hebt die je vraagt een probleem op te lossen.

Vóór het stappenplan volgt een verkenning. Als eerste van de speelruimte (hoofdstuk 2): de mogelijke vrijheden die toezichtorganisaties hebben om hardnekkige handhavingproblemen aan te pakken. Daarna (in hoofdstuk 3) ga je na of je wel echt alle klassieke methoden uit de handhaving hebt geprobeerd.

In hoofdstuk 4 tot en met 9 volgen de daadwerkelijke stappen. Na een toelichting op het stappenplan in hoofdstuk 4, komt allereerst de probleembeschrijving aan bod (hoofdstuk 5): hoe kun je een probleem inkaderen tot een behapbaar probleem? Hierin wordt ook het belang van een goede probleemdefinitie benadrukt. Hoofdstuk 6 beschrijft vervolgens hoe je een meetsysteem inricht rond een

probleem, zodat verantwoording over het effect van de interventie later mogelijk wordt. Het biedt een methodiek om de juiste indicatoren te benoemen voor de effectmeting. Hierbij wordt verschil gemaakt tussen maatschappelijke verantwoording en prestatieverantwoording. Hoofdstuk 7 presenteert een aantal analysemethoden aan de hand waarvan je het probleem nader in kaart kunt brengen. In hoofdstuk 8 wordt beschreven hoe je vanuit die analyse tot mogelijke interventies komt. Het bevat verschillende methoden die zijn gerangschikt naar afnemende speelruimte voor de inspecties. In hoofdstuk 9 wordt beschreven hoe je kiest uit de verschillende oplossingen die de analyse heeft opgeleverd. Dit kan vanuit verschillende ethische modellen.

De twee laatste hoofdstukken vallen onder de reflectie. Hoofdstuk 10 beschrijft valkuilen uit de praktijk: waarmee moet je rekening houden als je de werkwijze structureel wilt implementeren? Hoofdstuk 11 tot slot gaat in toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de speelruimte; vooral op de zogenaamde horizontalisering van het toezicht. Deze ontwikkelingsrichting biedt handvatten voor het oplossen van hardnekkige nalevingsproblemen voor inspecteurs die dit instrumentarium (nog) niet ter beschikking hebben.

In de bijlagen vind je een toelichting op de gebruikte afkortingen en begrippen, een overzicht van de oefeningen uit het boek, en een register. Voor meer toelichting op de begrippen verwijzen wij naar 'Begrippenkader rijksinspecties' van Rob Velders en Meindert Brunia (uitgave Inspectieraad oktober 2013).

Deel 1
Verkenning



2. Speelruimte: wat kan en mag je als inspectie?

Je bent inspecteur, strateeg, adviseur of een andere medewerker van een inspectieorganisatie bij het rijk, een provincie of gemeente en hebt de opdracht een hardnekkig niet-naleefprobleem aan te pakken. Stel dan als eerste vast wat je eigenlijk mag en wat je mogelijkheden zijn. Dit noemen wij speelruimte. Hoe meer speelruimte, hoe meer oplossingen je in beweging kunt zetten. Dit hoofdstuk beschrijft vier soorten speelruimten voor overheidsorganisaties, zoals gedefinieerd door Sparrow in *The Regulatory Craft*:

- De vrijheid te bepalen waar je voor gaat (missie en visie)
- De vrijheid te bepalen waar je je op richt (welke problemen)
- De vrijheid te bepalen hoe je dat doet (welke methoden en interventies)
- De vrijheid te bepalen hoe je omgaat met individuele gevallen.



Oefening 1: Speelruimte

We richten ons op maatschappelijke problemen waarbij de conventionele oplossing niet werkt: formuleren van regels, hierop toezicht houden en handhaven door middel van controles en boetes en dergelijke. Meer controles hebben hooguit een tijdelijk effect gehad, op hogere straffen wordt niet gereageerd. Soms komen deze problemen voort uit inefficiënte werkwijzen, onvoldoende informatie, te weinig ondersteuning, et cetera. Over dit soort interne problemen van toezichthouders gaat dit boek niet. Het kan wel zo zijn dat je te weinig capaciteit krijgt om zo te handhaven dat het naleefniveau op het gewenste niveau komt. In dat geval kun je via de werkwijze uit dit boek alternatieve methoden bepalen die minder capaciteit vragen.

Het is nu tijd geworden je probleem door een andere bril te bekijken, het roer om te gooien. Voordat je hieraan kunt beginnen moet je een eerste hobbeltje nemen. Toezichthouders voelen zich vaak beperkt door allerlei factoren. Denk hierbij aan de omgeving, procedures, bevoegdheden, taakopvatting en dergelijke. “Ik mag dit niet”, “ik ben hiertoe niet bevoegd”, “het staat niet in de wet” zijn veelgehoorde argumenten tegen een andere aanpak van een handhavingsprobleem. Maar deze hobbeltjes creëren we zelf. Wetten en procedures kunnen veranderd worden of anders worden geïnterpreteerd. Werkplannen kunnen aangepast worden en prioriteiten verlegd. Zelfs binnen alle vastgestelde procedures is er nog individuele keuzeruimte. Daarnaast wordt vaak verwezen naar bevoegdheden in juridische zin, maar die beperken niet de mogelijkheid om gebruik te maken van instrumenten waarvoor geen bevoegdheid nodig is, zoals een vriendelijk gesprek of belletje.

Het veranderen van kaders, het ruim interpreteren van kaders, de vrijheid binnen de kaders wordt allemaal speelruimte genoemd. Waarschijnlijk de belangrijkste stap om hardnekkige maatschappelijke problemen op te lossen is het in beeld krijgen van en het opzoeken van je speelruimte. Soms ga je over

de grenzen heen; dat hoort bij het zoeken van de ruimte. Zo gaf politiebaas Nordholt aan op een congres voor handhavers dat hij als korpschef soms bewust dingen uitprobeerde en voor de rechter liet komen om duidelijkheid te krijgen over zijn speelruimte.

Opdracht:

Ga eens na voor je eigen werk, afdeling en organisatie: welke speelruimte heb je en in welke gevallen heb je bewust de speelruimte opgezocht?

De vrijheid te bepalen waar je voor gaat

De eerste vorm van speelruimte hangt af van de vraag waar je voor gaat. Welk (maatschappelijk) doel wil je bereiken en voor wie? Ga je voor de veiligheid van het wegtransport of juist de marktordening. Sta je voor het welzijn van kinderen, een eerlijke markt, et cetera.

Om vast te stellen waar je voor gaat is het van belang dat je ervoor kunt gaan. Volgens Mark H. Moore (Creating Public Value) stelt dat drie randvoorwaarden. In een strategische driehoek geeft Moore aan dat een publieke organisatie drie elementen in evenwicht moet brengen:





Randvoorwaarde 1. Publieke waarde

De activiteiten die je uitvoert, moeten publieke waarde toevoegen. Dat wil zeggen: het doel waar je aan werkt zal voor iemand of een groep van waarde moeten zijn. Zaken als veiligheid, een goed werkende markt en welzijn worden als waardevol gezien. Naarmate de waarde toeneemt, zullen mensen het gemakkelijker accepteren als je speelruimte neemt.

Vaak wordt er binnen inspecties gehandeld vanuit het perspectief de naleving te bevorderen zonder stil te staan bij welk maatschappelijk doel deze naleving dient. Dit kan leiden tot situaties waarin inspecteurs zeggen “regels zijn regels” en op die manier acteren. Ook daar waar de regels geen publiek doel meer afdekken. Het beleidstuk Gedogen in Nederland uit 1996 is nog steeds geldig voor de inspecties. Daarin staat dat je niet hoeft te handhaven als je weet dat de regels binnenkort worden aangepast, maar ook dat je niet hoeft te handhaven als de kosten die de geïnspecteerde moet maken niet in verhouding staan tot het te bereiken maatschappelijk doel. Daarom is het niet aanvaardbaar als een inspectiedienst, en daarmee de inspecteurs, niet weet welke publiek doel de regel dient die de inspectie wil handhaven. Bij alles wat je doet moet je deze vraag (dus) stellen.



Randvoorwaarde 2. Legitimiteit en steun

Voor sommige activiteiten moet je bevoegd zijn. Het moet mógen wat je wilt doen. Omdat inspecties een zekere vorm van macht hebben, moet je hun bevoegdheden goed regelen. Hoe meer bevoegdheden, hoe groter je speelruimte.

Het enkele feit dat je voor een bepaalde activiteit bevoegd bent, wil nog niet zeggen dat mensen altijd accepteren dat je die uitvoert. Het publiek moet jouw organisatie erkennen als de partij die

logischerwijs met dit maatschappelijke doel aan de gang gaat. De ondertoezichtgestelde moet accepteren dat jij degene bent met voldoende kennis en autoriteit om te kunnen inspecteren. Beleid moet vinden dat jij je met de juiste zaken bezighoudt. Naarmate ze meer onderschrijven dat jij dit doel moet behartigen wordt je speelruimte groter.

Friedman (Trying Hard Is Not Good Enough) pleit ervoor zo snel mogelijk helder te hebben welk doel je nastreeft en voor wie. Die doelgroep noemt hij de populatie. Het zal duidelijk zijn dat het helpt als deze populatie jou steunt in het behalen van de maatschappelijke doelstelling en vindt dat jij daar de aangewezen organisatie voor bent.

Inspecties maken nu een moeilijke tijd door. De steun en acceptatie brokkelen af en daarmee wordt de speelruimte beperkt. De opvatting is dat een inspectie toezichtlast veroorzaakt. Dat het tijd is voor een inspectievakantie. Dat goede bedrijven geen toezicht behoeven. Dat inspecties moeten uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Dit heeft allemaal invloed op je speelruimte.

Aan de andere kant is er opeens heel veel steun als er een incident of ramp gebeurt. “Waar was het toezicht” is dan een veelgehoorde kreet. Toezichthouders worden aansprakelijk gesteld na een incident als blijkt dat zij hun inspectieplannen niet naar behoren uitvoeren. Een incident kan als een tijdelijke kans gezien worden om lokaal je speelruimte te vergroten. Aan de andere kant reduceert het je speelruimte omdat incidenten sturen waar jij je op moet gaan richten.



Randvoorwaarde 3. Operationele capaciteit

Om aan het maatschappelijk doel te werken heb je operationele capaciteit nodig. Die capaciteit bestaat uit een aantal onderdelen. Om te beginnen zal je de metingen moeten hebben om je inspectieplan uit te voeren. Dit is al moeilijk genoeg. In het kader van taakstellingen wordt ook aan inspecties gevraagd te krimpen. Gek genoeg onderhandelen inspecties dan weinig over het beschikbaar stellen van extra capaciteit als nieuwe regels worden ingevoerd. Hoewel inspecties betrokken worden in de verplichte toezichtlastberekening bij nieuwe wetgeving, nemen ze geen principieel standpunt in, zoals “ik ga deze last dragen als ik ook extra capaciteit krijg of er iets anders afvalt”. Over het algemeen worden nieuwe taken ingepast in de bestaande capaciteit.

Genoeg mensen hebben voor het inspectieprogramma is belangrijk, maar je moet als professionele inspectie ook de juiste mensen hebben. Mensen met kennis van het vakgebied waarop men toezicht houdt, maar ook met voldoende kennis van het toezichtvak zelf. Mensen die gedrag in kunnen schatten, die weten welk effect een vriendelijk woord of een sanctie kunnen hebben en die ter plekke kunnen bepalen op welke wijze het beste naleefresultaat te behalen is. Daarnaast moet je mensen hebben die de inspecteurs professioneel kunnen ondersteunen, zoals planners en analisten. En ten slotte heb je managers nodig die de kunst verstaan deze zelfstandige en professionele inspecteurs te motiveren en aan te sturen.

Behalve voldoende professionele mensen heb je ook de middelen nodig om het inspectiewerk te kunnen uitvoeren. Om te beginnen meetmiddelen: variërend van een checklist tot aan digitale meetsystemen langs de weg. Sommige middelen moeten onderhouden en gekalibreerd zijn. Daarnaast moet je (persoonlijke) beschermingsmiddelen hebben zoals een valhelm, reflecterende hesjes en handschoenen. Er is behoefte aan elektronische informatiesystemen, het

liefst draagbare, die de inspecteur ter plekke alle benodigde informatie geven. De inspecteur zal verder op de inspectielocatie moeten kunnen komen. Daarvoor kan een treinabonnement volstaan of een auto, maar soms komt er een boot of een helikopter aan te pas (voor boorplatformen en buisleidingen). Sommige inspecties vragen tot slot om specifieke middelen zoals een elektronisch monitorsysteem voor afwijkingen van vluchten die vanaf Schiphol vertrekken.

Hoe meer gevarieerde creatieve operationele capaciteit, hoe groter de speelruimte.

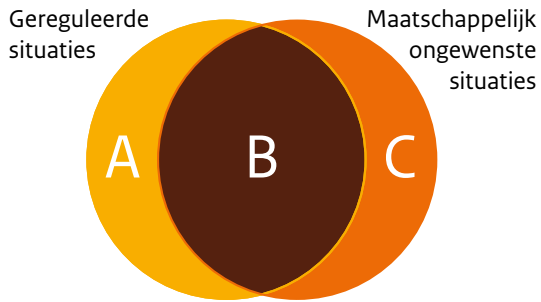


Oefening 2: Drie randvoorwaarden

Schets voor jouw afdeling of inspectieorganisatie de strategische driehoek van Moore.

De vrijheid te bepalen waar je je op richt

De tweede vorm van speelruimte hangt af van de vraag waar je je op richt om je maatschappelijk doel te bereiken. Hierbij helpen de missiebollen van Sparrow. Hierin wordt de wereld schematisch weergegeven als twee cirkels:



De eerste cirkel staat voor die situaties die gereguleerd zijn, waarvoor regels en/of normen zijn vastgelegd. De tweede cirkel omvat de maatschappelijke ongewenste situaties. In de ideaal gereguleerde wereld liggen deze twee cirkels precies over elkaar heen. Alle maatschappelijke situaties zijn bekend, onderkend, er is beleid voor gemaakt en er zijn regels die deze situaties afdekken. In de praktijk blijkt er tussen deze cirkels vaak nog de nodige ruimte te zitten.

Er ontstaan dan drie gebieden:

- gebied A is het gebied van regels die geen risico afdekken;
- gebied B is dat gedeelte waar de maatschappelijk onwenselijke situaties zijn afgedekt door regelgeving;

- gebied C is het gebied waarin maatschappelijke problemen optreden maar er nog geen regels zijn gemaakt.

(Inspectie)organisaties kunnen zich op elk van deze drie gebieden richten. Welke je neemt, hangt mede af van de legitimiteit en steun (zie vorige paragraaf), maar ook van de problemen die in de gebieden ontstaan:

- In gebied A: Er zijn regels, maar ze dekken blijkbaar geen risico af en zijn dus eigenlijk nutteloos.
- In gebied B: Er zijn regels en die zijn belangrijk om te volgen. Hier ontstaan problemen als mensen zich niet aan de regels houden omdat er geen of onvoldoende toezicht is, als er wel toezicht is maar dat het gedrag niet verandert, of als het onmogelijk, praktisch moeilijk uitvoerbaar of te tijdrovend is om overtredingen waar te nemen.
- In gebied C: Er zijn risico's maar de situatie is niet gereguleerd (al dan niet bewust). Een bijzondere categorie hier vormen de opkomende problemen: problemen die nog geen onacceptabele vormen hebben aangenomen, maar die, als je ze met rust laat, wel tot een probleem kunnen uitgroeien. Bijvoorbeeld: een toekomstig tekort aan geschoold technisch personeel omdat de instroom in technische scholen nu te laag is.

Houd er rekening mee dat er verschillende maatschappelijke perspectieven zijn. Regels die vanuit de veiligheid gezien overbodig zijn (gebied A) kunnen vanuit het milieu gezien juist heel nuttig zijn

(gebied B). Belicht problemen dan ook vanuit verschillende relevante perspectieven.

De speelruimte om te kiezen waar je je op richt kan nogal verschillen per toezichtorganisatie. Er zijn organisaties waarvan het inspectieprogramma direct vanuit beleid wordt aangestuurd en die bijvoorbeeld niet eens de vrijheid hebben níet te inspecteren in gebied A. Er zijn toezichtorganisaties die een opgegeven nalevingsdoelstelling krijgen en zich in gebied B begeven. En er zijn toezichtorganisaties die een maatschappelijke doelstelling krijgen en mogen kiezen waar ze hun pijlen op richten.



Oefening 3: Regels en risico's

In welk segment van de missiebollen van Sparrow opereert jouw organisatie?

De vrijheid te bepalen hoe je dat doet

In de loop der tijd is het toezicht steeds ‘slimmer’ gaan werken. Het ‘hoe’ is immers een belangrijk onderdeel van de professionaliteit van de inspecteur. Vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw heeft de professionalisering van het beroep een impuls gekregen die een golf van innovaties met zich mee heeft gebracht. Deze professionalisering is een natuurlijk gevolg van technologische en economische ontwikkelingen en ook een resultaat van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.

Hieronder bespreken we kort vijf toezichtbenaderingen. Op een aantal ervan komen we later uitgebreid terug. Sommige benaderingen passen meer in de ‘standaardaanpak’ van het toezicht en sommige zijn meer geëigend voor de aanpak van hardnekkige problemen of voor de zoektocht naar ‘slimmere’ manieren. Er is overigens wel sprake van overlap tussen deze benaderingen. Dit geldt vooral voor de procesbenadering, de juridische benadering en de bureaucratische benadering.

1. Juridische benadering: de wet moet worden toegepast

De juridische benadering is de moeder van alle benaderingen en zal ook nooit verdwijnen. Immers, er zijn wetten en regels die gehandhaafd moeten worden en ook voor dat handhaven zijn wetten en regels gemaakt. De juridische benadering wordt gekenmerkt door het ‘unieke geval dat aan de wet te toetsen is door de inspecteur’. Een begrip als rechtsgelijkheid is heel belangrijk voor deze benadering. Impliciet wordt in deze benadering daarom verondersteld dat de pakkans voor iedereen gelijk is of moet zijn.

Dat doet de inspecteur door aanwezig te zijn en waar nodig op te treden en/of tot handhaven over te gaan. De metafoer die hierbij hoort is de veldwachter op de fiets die in de jeugdboekenreeks de Kameleon de jeugd voor kwajongensstreken moest behoeden. Of bromsnor uit de televisieserie Swiebertje. De moderne variant van deze aanpak is de roep om 'blauw op straat'. De oplettende lezer herkent hierin ook elementen van de hierna volgende individuele speelruimtecategorie.

Een zuivere juridische benadering komt tegenwoordig in de praktijk weinig meer voor. Dit geldt des te meer nu jurisprudentie toestaat dat inspecties risicoanalyses en doelgroepbenaderingen toepassen. Het is van belang om deze benadering te onderkennen omdat in de politiek, de media en de publieke opinie vaak vanuit een juridische benadering wordt gereageerd. Wie kent niet de uitbreiding van de capaciteit van een inspectiedienst na een schandaal zonder dat echt duidelijk is of meer capaciteit ook daadwerkelijk het probleem oplost dat aan het schandaal ten grondslag lag. Hoewel de meeste inspecties over het algemeen altijd extra capaciteit kunnen gebruiken en wellicht met een zekere gretigheid van dit mechanisme gebruik maken.

2. Gedrags- en economische benadering: de juiste mix van straffen en belonen

De aandacht voor de psychologische kant van toezicht komt voor het eerst naar voren vanuit de juridische benadering als het beleid uitgaat van de doctrine van het voorkomen van recidive¹. Rechteren en in

¹ Een mooi voorbeeld is de zogenaamde Pink Prison van een lokale sheriff in de VS die zijn gevangenis van top tot teen in roze tinten heeft heringericht; inclusief kleding e.d. Zie filmpje: <http://www.youtube.com/watch?v=dCGgsIFRqx8>

hun kielzog de handhavingsorganisaties gingen meer en meer alternatieve, op gedragsverandering gerichte maatregelen opleggen. Deze trend is daarna ook beleidsmatig overgenomen. De zogenaamde taakstraffen zijn hier bekende voorbeelden van. Hiervan wordt verwacht dat de kans op recidive kleiner is dan bij reguliere strafoplegging. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar het werk van prof. dr. Henk Elffers van de VU. Ook de bekende Tafel van Elf-aanpak is een voorzichtige poging te interveniëren op de redenen achter het gedrag.

Grotendeels los van de bovenstaande ontwikkeling komt naleving vanuit het perspectief van de psychologie in het toezicht in de belangstelling als de Belastingdienst eind jaren 80 overstapt op de zogenaamde *compliance*-benadering. Het wordt de missie van de Belastingdienst dat zoveel mogelijk belastingplichtigen vrijwillig de fiscale verplichtingen nakomen. De belastingplichtige wordt een klant wiens gedrag de dienst wil beïnvloeden onder het motto 'leuker kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker'. Ter ondersteuning van het bureaucratische proces wordt communicatie op grote schaal ingezet als interventie om de naleving te bevorderen. Geïnspireerd op de beroemde piramide van Braithwaite wordt hier op het niveau van de derde speelruimte (zie hierna) het adagium 'elke klant krijgt de aandacht die hij verdient' geoperationaliseerd. Welwillende 65-plussers worden geholpen bij de aangifte en koppelbazen worden keihard strafrechterlijk vervolgd. Deze aanpak is door veel inspecties overgenomen en in praktijk gebracht in allereerst *compliance assistance*-programma's en in de gerichte inzet van eigen IOD's (Inlichtingen- en Opsporingsdiensten) met gespecialiseerde opsporingsambtenaren. Ook het toepassen van allerlei vormen van risicomangement om zicht te krijgen op de grootste nalevingsrisico's (qua subject en/of qua object) kan hiertoe gerekend worden.

De metafoer die hierbij past is het verhaal van de wortel en stok. Soms heeft een beloning meer effect op nalevingsgedrag en soms een straf. Vaak wordt ook een vergelijking getrokken met de opvoeding van kinderen. We herkennen hier ook de ervaren politieagenten die weten wanneer ze het bij een waarschuwing laten en wanneer er een bekeuring nodig is. Het model van Responsive Regulation van Braithwaite dat we later bespreken, valt hier ook onder.

In deze benadering zit nog heel veel ruimte voor verbetering; daarin wordt nog volop geïnvesteerd. Verbetering op het niveau van wetenschappelijk onderzoek, vertaling van onderzoek naar toepassing in de praktijk, ontwikkeling en verbetering van methoden en technieken et cetera. Na de sociologie en de psychologie is op dit moment vertrouwen en horizontaal toezicht 'in de mode'. Deze benadering vindt zijn oorsprong in de zogenaamde gedragseconomie. We komen hierop uitgebreid terug.

3. Bureaucratische en procesbenadering: de inspectie werkt binnen de kaders

In essentie gaat het er bij deze categorie om hoe een toezichtorganisatie het toezicht invult op basis van de geformuleerde kaders: de missie, visie en andere beleidskaders. Het gaat dan om de benadering die – impliciet of expliciet – gekozen wordt voor de invulling van het toezicht. De procesbenadering heeft een impuls gekregen door de baanbrekende Kaderstellende visie op toezicht. Baanbrekend omdat hierin de eerste en nog steeds geldende algemeen aanvaarde en overgenomen definitie van toezicht is opgenomen. De eer voor de formulering van deze definitie komt toe aan de Algemene Rekenkamer die door een reeks kritische rapporten over het

toezicht in Nederland afdwong dat dit proces van kaderstelling plaats kon vinden. De definitie luidt: “toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”.

Feitelijk ligt in deze vier stappen ook de procesbenadering besloten van een (bureaucratisch) gegevensverzamelend en verwerkend proces. Denk hierbij aan de behandeling van vergunningen of de verwerking van belastingaangiften. De definitie is echter in zijn opzet al veel breder omdat het proces sluitend is geformuleerd en inhoudelijk leeg is. Het ‘hoe’ mag voor elke stap zelf ingevuld worden. Deze benadering is momenteel onder toezichthouders de dominante bril om naar toezicht te kijken. In de procesbenadering zitten dus vier speelruimtebepalende ‘hoe’-vragen:

- Hoe wordt er informatie verzameld?
- Hoe wordt er getoetst (aan de normen)?
- Hoe wordt er geoordeeld?
- Hoe wordt er geïntervenieerd?

De procesbenadering is vooral van waarde voor de reguliere benadering en voor analyse van waar de huidige toezichtarrangementen tekortschieten.

4. Probleembenadering: “pick important problems and fix them”

De probleembenadering wordt in het toezicht vaak toegekend aan Sparrow omdat hij zijn boek *The Regulatory Craft* de ondertitel gaf: *Pick Important Problems, and Fix Them*. De benadering is op

zichzelf beschouwd geworteld in een veel oudere menselijke en professionele vaardigheid van probleemoplossing. De metafoor die hier bij uitstek bij past is die van Ollie B. Bommel die het niet meer weet en ten einde raad aan Tom Poes vraagt: “Verzin een list!”.

Ook in de cognitieve psychologie wordt bestudeerd hoe mensen problemen oplossen als vaardigheid. De psycholoog Guilford maakte als eerste onderscheid in de jaren 70 tussen convergente (lees: systematische) en divergente (lees: creatieve) probleemoplossingstrategieën.



Casus: Biggest tax problem on earth

Ergens eind jaren 90 waren alle topmanagers van de IRS – de Amerikaanse belastingdienst – bij elkaar voor hun jaarlijkse conferentie. Deze conferentie wordt gehouden in het voorjaar na afloop van het zogenaamde *busy season* – de campagne om de binnengekomen aangiften te verwerken. Op deze conferentie kwam de vraag aan de orde wat nu het grootste probleem is waar de IRS mee te kampen heeft. De managers werden in groepjes verdeeld en weggestuurd met drie vragen: wie is er verantwoordelijk voor dit probleem, welk proces moeten we daarvoor verbeteren en welke database moeten we daarvoor analyseren? Het grootste probleem van de IRS was de grote groep van belastingplichtigen die geen aangifte deden en de antwoorden op de drie vragen waren onluisterend kort: niemand was verantwoordelijk, er was geen proces te verbeteren en er waren geen eigen databases om te analyseren. Met deze casus – onder de prachtige naam ‘biggest tax problem on earth’ – illustreert Malcolm Sparrow het bestaansrecht van de probleembenadering in de belastinghandhaving “[It is] an operational method for working on the world, not a managerial method for working on the organization”.

Bron: ontleend aan Sparrow, *The Regulatory Craft*

De aanpak van Sparrow is convergent van aard. Vanuit een duidelijke logica wordt op basis van informatieanalyse systematisch naar een meetbare oplossing toegewerkt. In Nederland heeft de AFM de probleembenadering als uitgangspunt genomen voor haar toezicht. Deze benadering zal in de volgende hoofdstukken verder worden behandeld. Ook in de Results Based Accountability-benadering van Friedman zitten elementen van convergente probleemoplossing. De probleembepaling is juist vanwege de convergerende aanpak essentieel voor de uiteindelijke oplossing. Het maakt nogal wat uit of je drugsmokkel als probleem neemt, of het met hoge snelheid langs een grenspost rijden met drugs aan boord.

Ook divergente benaderingen kunnen zeer behulpzaam zijn voor de aanpak van hardnekkige handhavingsproblemen. Voor zover ons bekend zijn er geen inspecties in Nederland die regelmatig en doelbewust divergente technieken toepassen. In de komende hoofdstukken worden enkele creatieve technieken aangeboden.

5. Systeem-, publieke waarde- en ketenbenadering: wat is het gewenste effect?

Tot slot behandelen we de systeem- en ketenbenadering. De publieke-waardebenadering is hiervoor al besproken. De systeembenadering gaat verder waar de gedragsbenadering ophoudt; namelijk bij individueel gedrag. De systeembenadering beschouwt het gedrag van nalevingsplichtigen in de context van het sociale systeem dat zij zijn en waar zij toe behoren. Deze benadering heet in de wetenschap systeemtheorie en netwerktheorie en is meer algemeen bekend geworden onder de naam chaostheorie in de jaren 90. De systeembenadering is een krachtige manier om het totale systeem in kaart te brengen en om te bepalen wat het probleem is. Met de keten-

benadering krijg je inzicht in de keten(s) van oorzaak en gevolg tussen de opeenvolgende deelnemers aan de keten en kun je bepalen waar je het meest effectief kunt interveniëren. Soms kun je bijvoorbeeld beter stroomopwaarts of stroomafwaarts in de keten interveniëren dan op de veroorzaker van het probleem zelf. Vanuit het samenwerkingsverband Integraal Toezicht Jeugdzaken wordt consequent vanuit een ketenbenadering gewerkt. Er is een zekere overlap met delen van de *behavioral economics* en dan vooral met de speltheoretische benadering. Hoofdstuk 11 gaat nader in op de systeembenadering².



Casus: Portrunning problem

Deze casus wordt uitgebreid beschreven in beide boeken van Sparrow ter illustratie van de zes stappen van zijn aanpak. In de casus is sprake van smokkel van drugs vanuit Mexico naar de USA op een zeer agressieve wijze waartegen de Amerikaanse douane weinig tot geen verweer had. De smokkelaars reden eenvoudigweg met geprepareerde auto's op hoge snelheid dwars door de grensovergang heen als ze een voet dwars werd gezet. Achtervolgen was zinloos omdat de auto's sneller waren en heel kort na de grensovergang verdwenen in het stedelijke achterland van de grensovergang. In 1994 alleen al waren er 827 incidenten en 12 schietpartijen.

Min of meer ten einde raad werd toen een poging gedaan de zogenaamde Problem Oriented Policing toe te passen. Door te kiezen voor deze aanpak werd duidelijk dat het probleem niet de drugsomkkel was maar de agressieve wijze waarop het gebeurde. De verdere analyse was er vervolgens op gericht meer zicht te krijgen op deze wijze, om tot een ontwerp te komen van specifieke interventies om deze vorm van smokkelen te stoppen. Na een aantal mislukte interventies vond men uiteindelijk de oplossing in het bewust

² Bij oud-deelnemers aan de Kunst van het Toezicht beter bekend als het BBQ-model.

creëren van files bij de grensovergangen waarbij de rijstroken werden begrensd met betonnen hoge randen in een zigzagpatroon. Hierdoor kon effectief en goedkoop deze wijze van smokkelen worden gestopt; het was eenvoudigweg onmogelijk gemaakt. Dit succes was het begin van de implementatie van de nog steeds gehanteerde Strategic Problem Solving methode bij de Amerikaanse douane.



Oefening 4: Bolletjesslikkers

Eind 2001 werd de toenmalige minister Korthals van Justitie ernstig in verlegenheid gebracht toen via de pers het bericht naar buiten kwam dat het dagelijks praktijk was op Schiphol om koeriers die waren betrappt met vele kilo's cocaïne in hun lijf (de zogeheten bolletjesslikkers) heen te zenden met slechts een dagvaarding zonder ze in voorlopige hechtenis te nemen.



In het NRC verscheen toen op 12 januari 2002 het volgende artikel:

“Kok kondigde een „plan van aanpak” aan ten aanzien van de in de afgelopen weken in de openbaarheid gekomen praktijk om op de luchthaven Schiphol een deel van de betrapte drugsmokkelaars, die met name op de KLM-vluchten uit de Antillen naar Nederland talrijk zijn, na confiscatie van de drugs heen te zenden, onder andere door een tekort aan cellen voor voorlopige hechtenis. Volgens Kok zal het aantal cellen ten behoeve van Schiphol worden uitgebreid, maar is de toestroom zó groot dat het „niet voldoende” is om alleen meer cellen te bouwen. „De instroom moet aan de voorkant worden gestopt”, aldus de premier. Kok nam met zijn opmerkingen een voorschot op

een volgende week door minister Korthals (Justitie) te presenteren plan van aanpak, waarvan het tegengaan van het inreizen van bolletjesslikkers in Nederland deel uitmaakt. In dat plan zal worden ingegaan op de juridische mogelijkheden om al op de Antillen verdachte drugsmokkelaars uit Nederlandse vliegtuigen te weren, naast de afspraken over scherpere controles op de vliegvelden door de Antilliaanse overheid zelf. [...]

Verder voorziet het plan mogelijk in een personele uitbreiding van het parket Haarlem, waaronder Schiphol ressorteert. Het plan, aldus Kok, zal door een team van ministers onder zijn leiding worden gemaakt. Behalve Korthals zullen daarbij onder anderen de ministers De Vries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Zalm (Financiën) en Netelenbos (Verkeer) betrokken worden.

In ruil voor de medewerking van de Antillen is het kabinet bereid geld, technische hulp en menskracht ter beschikking te stellen. „We kunnen dit niet alleen aan de Antillen overlaten,” aldus Kok. Hij sloot „onorthodoxe maatregelen” als de inzet van het leger, waar D66 en CDA om hebben gevraagd, of het plaatsen van twee mensen op een cel „niet uit”. Maar deze maatregelen zijn „een ultimatum remedium” en „niet voor de hand liggend”, aldus Kok.

Afgelopen donderdag liet premier Pourier van de Nederlandse Antillen weten dat hij bereid was om op de vliegvelden daar geavanceerde controleapparatuur te plaatsen onder voorwaarde dat Nederland bereid was mee te betalen aan de daarvoor benodigde investeringen. Kok zinspeelde gisteren ook op mogelijke corruptie onder Antilliaanse douane-ambtenaren.

Kok ontweek vragen over het mogelijke dralen van minister Korthals (Justitie) bij het nemen van maatregelen nadat afgelopen najaar was gebleken dat het op Schiphol uit de hand liep en justitie douanepersoneel maande om minder actief op drugskoeriers te jagen. Het is in eerste instantie aan de Kamer om

zich daarover een oordeel te vormen, aldus de premier. Die doet dat volgende week in een spoeddebat.

Staatssecretaris Bos (Financiën) heeft het ministerie van Justitie al eind november op de hoogte gesteld van toenemende onvrede onder het douanepersoneel over het door justitie in Haarlem gepropageerde gedoogbeleid. Ook heeft hij toen informatie verstrekt over de onmacht van justitie om opgepakte smokkelaars als gevolg van personeelsgebrek en cellentekorten daadwerkelijk te vervolgen.

Korthals verstrekte half december tijdens een spoeddebat in de Tweede Kamer over de gevolgen van het cellentekort geen informatie over de crisissituatie op Schiphol. Ook een brief van de Haarlemse hoofdofficier van justitie waarin hij voorstelde om drugsmokkelaars met minder dan een kilo met een dagvaarding naar huis te sturen, bleef toen onbesproken.

Kok noemde het „belangrijker” de smokkel „nu sterk krachtig aan te pakken” dan de vraag „of wellicht een ambtenaar op Justitie iets tijdiger aan de bel had kunnen trekken”. Het is echter van groot belang de gerezen problemen onverwijld aan te pakken, vond de premier, omdat de praktijk onaanvaardbaar is en tegen het rechtsgevoel van de burger indruist.

De druk op Schiphol vanuit Curaçao door kleine drugskoeriers die veelal opereren voor criminele organisaties, nam vorig jaar buitensporige vormen aan. In opsporingskringen wordt het aantal geschat op 20.000 à 25.000. Slechts een klein deel daarvan loopt tegen de lamp. Vorig jaar wist het Schipholteam van douane en justitie er 1.200 op te pakken. Opvallende is ook de verschuiving van het vrachtvervoer naar de bolletjesslikkers en andere drugstoeristen. Werden in 2000 nog vijf grote partijen met de scanner ontdekt, vorig jaar werd slechts twee keer op deze wijze drugs onderschept.”

In het later dat jaar door Korthals ingevoerde noodplan zijn er 1269 noodcellen gebouwd, 50 extra opsporingsambtenaren ingezet, 45 extra medewerkers voor het OM, 20 voor de Rechtbank en 9 voor het Gerechtshof. In totaal was met dit plan een bedrag gemoeid van 80 miljoen euro.

Sindsdien zijn er meer dan tien jaar verstreken en een eenvoudige zoekopdracht op Google laat zien dat het bolletjesslikkersprobleem nog steeds niet opgelost is. Wel is na 2006 de belangstelling in de media voor dit probleem duidelijk afgenomen. Ter illustratie een aantal krantenkoppen uit de eerste jaren na de invoering van het noodplan:

04 juni 2002	Bolletjesslikkers harder aanpakken
20 augustus 2002	KLM weert bolletjes (pre-flightcontroles)
21 september 2002	Bolletjesslikker wordt inbreker
12 december 2002	Noodwet verlengt (opsluiten in kazernes)
12 februari 2003	Bodyscan schrikt reizigers af
22 mei 2003	Aanpak faalt, smokkel blijft gelijk
31 oktober 2003	War on bodyscanner
21 november 2003	Bolletjesslikker heeft weer vrij spel
10 december 2003	Extra controle op risicovluchten uit Antillen
15 januari 2004	Alleen koeriers met > 3 kg berechten
01 februari 2004	100% controles
14 juli 2004	Reisverbod voor bolletjesslikkers

Vorig jaar bleek dat de bolletjes meer en meer cocaïne in vloeibare vorm bevatten in plaats van het gangbare poeder. Ook neemt de kwaliteit van de gebruikte condooms af. Beide ontwikkelingen zijn een resultaat van het zoeken naar methoden van smokkel die door de gebruikte scanapparatuur niet worden opgemerkt.

Het moge duidelijk zijn dat we hier te maken hebben met een hardnekkig handhavingsprobleem. Pas nu de volgende stappen van de probleembenadering van Sparrow op deze casus toe:

- Wat is het probleem?
 - Welke meetpunten zijn er waaruit de oplossing van het probleem blijkt?
 - Welke interventies kun/wil je toepassen?
-

De vrijheid te bepalen hoe je omgaat met individuele gevallen

Het spreekt voor zich dat de speelruimte in deze categorie een gevolg is van de ruimte die de andere categorieën overlaten. Er is echter meer, veel meer. Om te beginnen is individuele speelruimte deels perceptie en deels werkelijkheid. Een voorbeeld ter verduidelijking:



Casus: Bouwkranen bij vliegveld

Net buiten het terrein van een vliegveld – precies in lijn met de landingsbaan – staan twee bouwkranen die een belemmering vormen voor



de landende en opstijgende vliegtuigen. Er is echter geen regelgeving op basis waarvan de inspecteur de bouwkranen kan laten weghalen. Wat nu? De inspecteur besluit de bouwlocatie te bezoeken en het gesprek aan te gaan over de onveilige situatie.

Menig inspecteur herkent ongetwijfeld uit de eigen praktijk dit voorbeeld. Feitelijk gaat het hier om wat Stephen Covey zo treffend de ‘cirkel van invloed’ noemt (The seven habits of highly effective people). Niet de regels en kaders uit de andere speelruimtecategorieën bepalen je speelruimte maar de invloed die jij als individu met succes kunt uitoefenen op anderen.

Daarnaast is het zo dat inspecteurs geen voorgeprogrammeerde robots zijn. Het zijn – net als alle andere professionals – mensen van vlees en bloed die ergens iets van vinden veelal gebaseerd op eigen ervaring. Ook laten ze hun persoonlijke normen en waarden niet

thuis. Denk aan Bruce Springsteen in Highway Patrolman waarin de politieagent Joe zijn broer Frank volgt tot aan vlak bij de grens. Dan parkeert Joe zijn auto aan de kant van de weg en volgt de aan de horizon verdwijnende achterlichten van de auto van zijn broer Frank. De moraal van dit verhaal is dat juist bij de individuele speelruimte de professionele en de persoonlijke ethiek kunnen botsen. Hoe ga je daarmee om? Ook dat is individuele speelruimte. We komen hierop terug in hoofdstuk 9.

Gedrag van mensen is, zoals dat zo mooi heet, begrensd rationeel (*bounded rationality*). Gedrag heeft een bewuste en een onbewuste component, en wordt door beide componenten bepaald. Soms is de bewuste component dominant en soms de onbewuste. Heel bijzonder is hierbij dat als de onbewuste dominant is geweest de bewuste component een 'excuus' bedenkt waarom er zo gehandeld is³. We komen hiermee in het domein van de besluitvorming, (on)bewuste vuistregels, vooroordelen en dergelijke. Dit geldt voor nalevingsplichtigen maar natuurlijk eveneens voor inspecteurs. Een mooi voorbeeld hiervan is de volgende oefening.



Oefening 5: Eendrachtsplein Rotterdam

Twee agenten lopen het politiebureau uit op het Eendrachtsplein in Rotterdam, stoppen boven aan de trap en kijken uit over het drukke plein met trams, auto's en voetgangers die van een afstand iets weg heeft van een krikelende mierenhoop met hier en daar een open plek. De locatie is een gekende smeltkroes van winkelend publiek en de handel in allerlei duistere goederen. Hun oog valt op een deels op de tramrails stilstaande Volkswagen Polo met twee oude dametjes ernaast en een groepje van vier donker getinte jongeren gekleed in zeer ruim vallende kleding met capuchons. De jongeren

³ In de psychologie heet dit cognitieve dissonantiereductie.

zijn druk met elkaar in de weer waarbij hun handen op onnavolgbare wijze in en uit de zakken verdwijnen. Wat zou jij doen als jij een van de twee politie-agenten zou zijn?

Eigenlijk is individuele speelruimte dus het verantwoord en bewust omgaan met de ruimte die je krijgt van de kaders uit de eerste drie speelruimte categorieën, getoetst aan je eigen persoonlijke normen en waarden.



Checklist Speelruimte

Na dit hoofdstuk kun je aangeven aan je opdrachtgever of je voldoende speelruimte ervaart om het probleem te gaan oplossen en kun je de discussie voeren over waar het eventueel kan gaan knellen. Je hebt dan het volgende in kaart gebracht:

- Je kent de missie van je inspectiedienst en weet waar je inspectiedienst voor staat;
- Je weet welke publieke waarde je toevoegt (driehoek van Moore);
- Je weet waar jouw dienst legitimiteit vandaan haalt en of jouw dienst ook wordt gezien als de partij die het probleem moet oplossen;
- Je weet waar je dienst zich op richt en of je probleem hierin past;
- Je weet of je dienst gaat voor een maatschappelijk effect, of het tussenproduct 'naleving';
- Je weet in hoeverre de werkmethodes in je dienst zijn voorgeschreven en welke vrijheid je zelf hebt;
- Je weet welke vrijheden de inspecteurs zelf hebben bij het kiezen van hun optreden.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
- Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
- Mark H. Moore: Creating Public Value; strategic management in government
(Harvard University press: ISBN 0674-17557-3, 1995)
- Mark H. Moore: The public value score card
(Kennedy School of government; working paper #18, may 2003)
- Hans de Brijn, Ernst ten Heuvelhof: Handhaving; het spel tussen inspecteur en inspectee (2005)

- Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
 - Gedogen in Nederland
(Sdu Uitgevers 61U2572; ISSN 0921 – 7371, 1996)
 - Henk Elffers: De rationele-keuzetheorie van de regelovertreding in:
P.J. van Koppen e.a. - De psychologie van het recht (2010)
 - Stephen Covey: De zeven eigenschappen van effectief leiderschap (1989)
 - Joy Paul Guilford:
http://en.wikipedia.org/wiki/Convergent_and_divergent_production
-



3. Klassieke toezicht- methoden: heb je alles al geprobeerd?

We spreken pas van een hardnekkig naleefprobleem als je ‘alles’ al hebt geprobeerd. Dit wil zeggen dat je alle klassieke middelen die als toezichthouder tot je beschikking staan, hebt gebruikt en nog is de naleving niet verbeterd. Voordat je weet of je in een dergelijke situatie terecht bent gekomen moet je dus eerst weten wat de klassieke middelen zijn en of deze zijn toegepast. Stel ook vast wat nog niet geprobeerd is. Het is belangrijk hierbij de relatie te leggen met je speelruimte. Misschien zijn sommige mogelijkheden blijven liggen omdat je speelruimte ze niet toelaat. Ga dan een stap terug om die speelruimte te krijgen.

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende klassieke toezichtmiddelen. Toezicht bestaat uit waarnemen, oordelen en interveniëren.



Deze onderdelen kun je op verschillende manieren uitvoeren. Bij een hardnekkig handhavingsprobleem moet je je afvragen of je wel de juiste methode hebt gebruikt. Misschien kan verandering daarin je al vooruithelpen met de oplossing. We gaan dieper in op waarnemen en intervenieren, en maken daarbij onderscheid tussen de individuele inspecties en de toezichtarrangementen.

3.1 Individuele inspecties

Soorten waarnemingen

Tijdens het uitvoeren van inspecties kun je via een aantal brillen naar de wereld kijken. Elke bril levert weer andere informatie op over de geïnspecteerde. Het is zaak de juiste bril te matchen bij het vraagstuk en eventueel een juiste mix te vinden. We onderscheiden vier soorten:

- a. Toetsen van de fysieke wereld
- b. Analyse van het gedocumenteerde systeem
- c. Bulktoetsing van de registraties
- d. Het interview.

a. Toetsen van de fysieke wereld

Hierbij kijk je naar de fysieke objecten, situatie of activiteiten in het systeem op dit moment. Werkt een procesinstallatie, zijn er brandblussers aanwezig, staan de afsluiters goed, heeft deze persoon alle benodigde diploma's, is het voertuig in orde, wordt er veilig gewerkt, wordt een dienst goed verleend, is een persoon in de juiste fysieke conditie, is het water vervuild?



De fysieke wereld representeert wat er nu gebeurt in de werkelijkheid. Hieraan zijn vaak direct eisen gesteld. Of de fysieke wereld daaraan voldoet kan een inspecteur vaststellen door directe meting aan het fysieke object of directe waarneming tijdens het uitvoeren van een dienst.

Voor metingen zijn geschikte meetmethoden nodig (visuele waarneming, wegen, snelheidsmeten, afmetingen meten, monsternamen en laboratorium onderzoek et cetera) gecombineerd met de juiste meetmiddelen (zoals een competente inspecteur, gekalibreerde weegschaal, meetlint, snelheidsmeter) al dan niet digitaal. Soms worden hierbij gegevens gebruikt uit de geregistreeerde wereld. Om bijvoorbeeld vast te stellen of een procestijd is overschreden, moet je de starttijd van het proces weten. Denk daarbij ook aan certificaten en dergelijke.

Voordeel van een dergelijke inspectie of controle is dat er sprake is van 'heterdaad'. De geïnspecteerde kan direct op zijn gedrag worden aangesproken. Deze zal zich ook direct realiseren dat wat hij doet niet mag. De inspecteur kan door handig gebruik te maken van waarschuwingen of sancties het naleefgedrag direct beïnvloeden.

Nadeel is dat een dergelijke inspectie altijd een momentopname is en dus geen enkele voorspellende waarde heeft en ook geen oordeel geeft over het naleefgedrag over langere tijd. Of nu afwijkingen worden geconstateerd of juist mensen aan regels blijken te voldoen: er kan op het moment van inspecteren sprake zijn van toeval of calculerend gedrag. Of er een redelijke kans bestaat of de fysieke wereld ook in de toekomst aan de eisen blijft voldoen, is natuurlijk lastig te meten. De kans is vast te stellen door statistiek toe te passen op de resultaten uit het verleden.

b. Analyse van de gedocumenteerde wereld

De gedocumenteerde wereld is het geheel aan beschrijvingen van de afgesproken manier van werken. In veel gevallen worden vanuit de regelgeving eisen gesteld aan de processen die in het systeem aanwezig moeten zijn. Daarnaast moet het systeem kloppen. Dat wil zeggen dat er geen open eindjes binnen het systeem mogen zijn; het systeem moet logisch in elkaar zitten.

In de beschrijvingen is opgenomen hoe de processen verlopen, wie waarvoor verantwoordelijk is, wie aan wie rapporteert, wat er geregistreerd moet worden, welke invullijstjes gebruikt worden, welke middelen waarvoor worden ingezet, welke opleiding nodig is voor een bepaalde taak en dergelijke.

De gedocumenteerde wereld beschrijft de (bedoelde) manier van werken. Voordeel van een dergelijke inspectie is dat je als inspecteur dus kunt beoordelen of deze beschrijving voldoet aan de eisen. Daarnaast kun je inschatten of de manier van werken zo'n solide systeem is dat het een fysieke wereld kan opleveren die aan de eisen voldoet (een nalevingsstelsel).

Je kunt beoordelen of het beschreven systeem logisch in elkaar zit, en of het de voorgeschreven processen, functionarissen, handboeken, et cetera bevat, door zorgvuldig en systematisch de



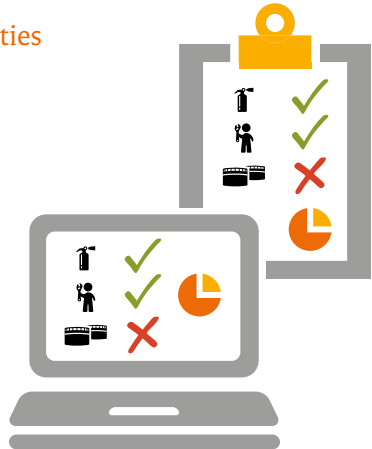
handboeken, werkinstructies, formulieren en dergelijke te bestuderen. Dit kan in principe vanuit de werklocatie van de inspecteur. Nadeel van deze systematiek is dat je niet vaststelt of de beschreven wereld representatief is voor de daadwerkelijke manier van werken. Om dat te bepalen zul je één van de andere inspectiebrillen op moeten zetten. Eventuele geconstateerde afwijkingen kunnen door de aard van de inspectie snel ‘op papier’ aangepast worden, maar het is de vraag of de praktijk daarmee ook verandert.

c. Bulktoetsing van de registraties

In de praktijk wordt van alles geregistreerd. Dat kan een handmatige registratie zijn (ingevulde checklisten, formulieren, gespreksverslagen), een machinale (met bijvoorbeeld schrijvers, tachografen, thermometers), maar ook softwarematige registratie.

Registreren is vaak essentieel om goed te kunnen sturen. De registraties dienen als stuurinstrument voor processen

(denk aan voorwaartskoppelingen en terugwaartskoppelingen in fabricageprocessen) en voor de bedrijfsvoering (managementinformatie). Registraties worden ook gebruikt als bewijs om aan te tonen dat bepaalde processtappen zijn uitgevoerd (zijn diploma's behaald bijvoorbeeld) en zijn van belang bij incidenten zodat nagegaan kan worden welke producten eventueel nog meer getroffen zijn. Daarom worden er ook vaak wettelijke eisen gesteld aan de registraties.



De registraties zijn ook handig voor de inspecteur. Ze geven een beeld van het naleefgedrag door de tijd heen. Daarnaast kan hij vaststellen of het systeem consistent de juiste producten levert of de juiste processen voert. De enige manier om nog vast te stellen of de fysieke wereld in het verleden voldeed aan de gestelde eisen en/of dat mensen hebben gewerkt volgens de gedocumenteerde procedure is door de gevoerde registraties te bestuderen. Zijn alle vinkjes gezet, was het geregistreerde meetgetal binnen de relevante toleranties, hebben belangrijke vergaderingen plaatsgevonden, is bijgestuurd na negatieve resultaten et cetera. Deze controle kan op locatie plaatsvinden, maar ook op basis van toegestuurde informatie van de gecontroleerde.

Voordeel van deze manier van inspecteren is dat je een beeld kunt vormen van de naleving uit het verleden. Het bekijken van registraties geeft je de mogelijkheid in 'bulk' te inspecteren.

Nadeel van deze manier is dat je in het verleden inspecteert. Er ontstaat een zekere afstand tussen de overtreding en het moment van inspecteren. Dit limiteert de mogelijkheid tot gedragsbeïnvloeding. Daarnaast zijn registraties gemakkelijker te manipuleren dan daadwerkelijke situaties.

d. Het interview

In de praktijk werken mensen die ieder voor zich een eigen beeld hebben van het systeem waarin zij werken: of het werkt, hoe het zou moeten werken en hun rol daarin. De spelers acteren vervolgens op basis van hun beeld van de praktijk. Dit beeld bepaalt dus mede de werking van het systeem. Het is daarom van belang om vast te stellen of de betrokkenen in het systeem het juiste beeld hebben van de huidige status van het systeem, de werking van het systeem en hun rol daarin.

Dit doe je door middel van interviews met de betrokken personen. Op basis van het gesprek bekijkt een inspecteur of de geïnterviewde de benodigde informatie heeft, weet wat van hem verwacht wordt en ook weet wat hij van een ander verwacht. Hierbij wordt ook teruggegrepen op het gedocumenteerde systeem of worden afwijkingen besproken die geconstateerd zijn tijdens inspecties van de fysieke wereld of van registraties.



Voordeel van deze manier van werken is dat mensen direct op hun verantwoordelijkheid worden bevraagd en zich daarmee bewust worden van hun rol in het systeem. Daarnaast kan een ervaren inspecteur door het directe contact gemakkelijker inschatten of hier sprake is van een mooi verhaal of een eerlijke weergave van de werkelijkheid.

Nadeel van de wijze van inspecteren is dat er weinig bewijs is voor afwijkingen. Alles wat gezegd wordt, vraagt nog om bevestiging via een toetsing in de praktijk.



Oefening 6: Soorten waarneming – wat inspecteer je?

- Welke soorten waarneming/inspectievormen gebruikt jouw organisatie?
 - Hoe wordt de keuze bepaald voor het inzetten van een soort?
 - Hoe wordt de uitkomst van de ene soort gebruikt in de andere inspectievormen?
 - Leidt dit tot een effectief systeem van inspecties?
-

Soorten interventies

Nadat een inspecteur zich een oordeel heeft gevormd zijn er verschillende interventies toe te passen. Dit kan zowel op een straffende als belonende manier.

Straffende interventies

In het klassieke toezicht wordt gebruik gemaakt van escalerende (steeds zwaarder wordende) sancties. Er wordt van uitgegaan dat de oplopende zwaarte van de sanctie afschrikwekkend werkt en daarmee de naleving bevordert. Welke van deze escalerende sancties je toepast, hangt af van de naleefhistorie van de geïnspecteerde. Is het de eerste overtreding dan volgt een milde sanctie. Is sprake van herhaling, dan wordt direct naar zwaardere middelen gegrepen. Middelen zijn: waarschuwingen, financiële straffen (boetes, dwangsommen), schorsen of intrekken van vergunningen om een partij van de markt te halen.

Soms wordt er niet gekozen voor directe sancties maar voor reputatieschade. Het mechanisme hierachter is dat men veronderstelt dat een slechte reputatie burgers ervan weerhoudt deze partij in te schakelen. Hierbij worden instrumenten gebruikt zoals *naming and*

shaming (publiekelijk in een ranking aangeven wie het het slechtste doet) en de openbare waarschuwing.

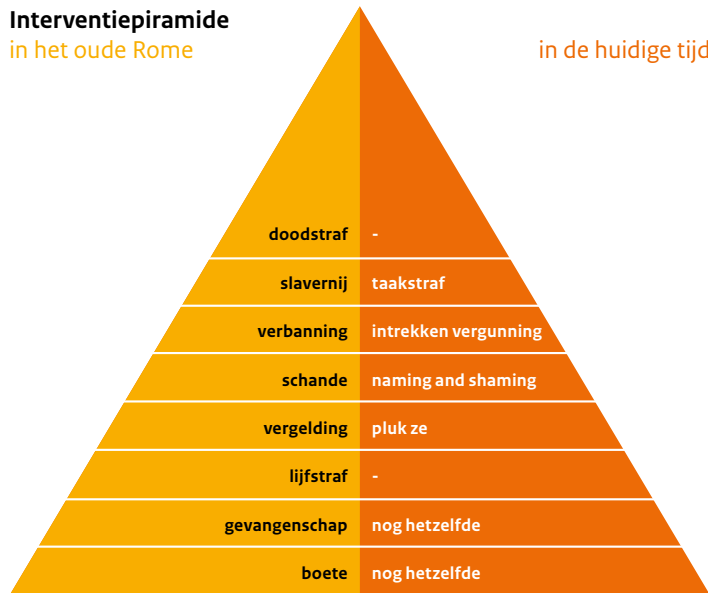
De escalerende sancties worden over het algemeen weergegeven in interventiepiramides. Deze is ontwikkeld door Braithwaite (het zogenaamde Responsive Regulation) en vindt sinds 2001 steeds meer navolging in Nederland. Het principe van escalerende interventies is al zo oud als de weg naar Rome. We vertrouwen nog steeds op deze mechanismen; voor enkele sancties hebben we hooguit een mildere vorm.

De interventiepiramides van vroeger en nu naast elkaar:

Interventiepiramide

in het oude Rome

in de huidige tijd



Opvallend is dat al in de Romeinse tijd schande erg hoog in de piramide stond. In die tijd werd je publiekelijk van je titels en bijbehorende status ontdaan.

In de middeleeuwen bestond een vergelijkbare piramide. Voor een kleine diefstal moest je stenen kopen voor de stadsmuur (een steentje bijdrage, een vorm van boete dus). Als je iets ergers had gedaan moest je bijvoorbeeld als pelgrim naar Jeruzalem of naar Rome. Je moest dan ook een bewijs meenemen dat je daar was geweest (herstelplicht). Zo'n bedevaartstocht was gevaarlijk: je liep de kans beroofd of zelfs gedood te worden. In sommige steden konden de rijken hun straf afkopen. Je betaalde dan een hoog bedrag aan de stad om niet op reis te hoeven. Bij ernstige overtredingen werd je uit de stad verbannen (zoals we nu vergunningen intrekken). Ook kenden ze al *naming and shaming* in de vorm van de schandpaal. De brandstapel (*naming and flaming*) is in onbruik geraakt, hoewel die taak volgens sommigen nu door de roddelpers is overgenomen.

Belonende interventies

In plaats van de negatieve sancties is er in toezichtland steeds meer aandacht voor belonende interventies. De gedachte hierachter is dat een beloning aanzet tot beter naleefgedrag, of dat door extra aandacht te besteden aan goed gedrag, mensen graag bij deze groep willen horen.

De meest directe manier van belonen die nu vaak gebruikt wordt, is een reductie in het aantal inspecties voor wie consequent goed naleefgedrag vertoont.

Daarnaast wordt soms *naming and faming* ingezet. Denk aan witte lijsten die aangeven dat iemand het goed doet. Of directe indicaties op de deur van een bedrijf (smileys bij het entree van een restaurant na een inspectie met positief resultaat zoals de VWA van Denemarken

doet). Sommige inspecties geven elk bedrijf een beoordelingscijfer en sturen dit het bedrijf toe inclusief een overzicht hoe het zich verhoudt tot zijn sectorgenoten.

Bij hardnekkige niet-naleefproblemen is het van belang dat je nagaat welke interventie-instrumenten tot je beschikking hebt en welke je ook daadwerkelijk gebruikt. Pas hierbij op dat een interventie-instrument niet werkt als de geïnspecteerde denkt dat je het toch niet gaat of kan gebruiken (zoals het sluiten van Schiphol of de Rotterdamse haven bijvoorbeeld).



Oefening 7: Piramide van straffen en belonen

Schets je eigen piramide: welke sancties zet je in? En welke beloningen?



Toetsing van de werking van toezicht: Tafel van Elf

De Tafel van Elf is een analysekader om tot interventies te komen die gericht zijn op de reden(en) van het niet naleven. De Tafel van Elf is opgebouwd uit elf dimensies die met elkaar de mate van naleving bepalen. De elf dimensies zijn geformuleerd met het oog op een zo groot mogelijke bruikbaarheid voor de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving. Ze zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handhavingsdimensies. Met 'handhaving' wordt hier bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. Met de Tafel van Elf hanteert de gebruiker de brede definitie van het concept handhaving, dat niet alleen betrekking heeft op het verrichten van controles en sancties door de overheid (handhaving in 'enge' zin). Andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controlestructuren vallen er ook onder. Zij spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving.

Spontane naleving

1. Gebrekkige kennis van de regels
2. Kosten wegen niet op tegen de baten
3. Mate van acceptatie (begrip)
4. Normgetrouwheid van de doelgroep
5. Gebrek aan informele controle

Handhavingsdimensies

Pakkans

6. Kans op een informele melding
7. Kans op controle
8. Kans gesnapt te worden
9. Selectie

Sanctie

10. Kans op een sanctie
11. Hoogte van een sanctie

Bron: www.it11.nl

3.2 Toezichtarrangementen

Door verschillende inspectievormen te combineren en toe te passen ontstaan er toezichtarrangementen. Deze toezichtarrangementen zijn effectiever dan de som van de individuele inspecties. We lopen een aantal arrangementen na:

Systeemtoezicht

Op het moment is systeemtoezicht erg populair in toezichtland. Er bestaan verschillende interpretaties van het woord systeemtoezicht. Vaak wordt dit geassocieerd met de analyse van het gedocumenteerde systeem, of soms alleen met interviews. Zoals blijkt heeft elke vorm van inspecties zijn sterke en minder sterkere kanten. Uitsluitend één inspectiemethodiek toepassen kan daarom juist tot hardnekkige problemen leiden. Verschillende inspectiemethodieken inzetten en de uitkomsten weer gebruiken bij andere vormen van inspecties leidt tot een effectiever stelsel van toezicht. Pas dan mag er sprake zijn van systeemtoezicht.

De meest voorkomende interpretatie van het begrip systeemtoezicht is dat de inspectie voor de toetsing van de naleving kan vertrouwen op het eigen systeem van de organisatie daarvoor. In eerste instantie waren dat vooral administratieve systemen zoals de douane-entrepots die we in Nederland al sinds de jaren 70 kennen. Om de goede werking van het systeem vast te stellen moet een onderzoek worden gedaan waarin de opzet, het bestaan en het functioneren van het systeem worden beoordeeld. Het is hierbij van belang te onderkennen dat de werking slechts in de praktijk en aan de hand van het detecteren van fouten door het systeem kan worden vastgesteld. Op de registratie alleen kan immers in principe niet worden vertrouwd. Een belangrijk punt bij dit soort onderzoeken is

de vaststelling dat er voldoende functiescheidingen⁴ aanwezig zijn die borgen dat de administratie van het systeem betrouwbaar is. Sinds de jaren 90 is risicobeheersing opgekomen. Hiervoor richt het bedrijf een beheersingssysteem in. Deze manier van het beheersen van de naleving is verwant aan het kwaliteitsmanagement; de modellen zijn goed vergelijkbaar met de bekende ISO-normen. Ook hier zal de toezichthouder moeten vaststellen in hoeverre hij kan vertrouwen op deze systemen. Hiervoor worden dan zogenaamde audits uitgevoerd, door de toezichthouder of door een onafhankelijke verificateur. Ook hier geldt dat de werking in de praktijk slechts kan worden bepaald als het systeem zelf fouten detecteert. De laatste loot aan de boom van systeemtoezicht is de zogenaamde governancebenadering. Hierbij is de gedachte dat het interne toezicht op het beheersingssysteem voor de naleving ook een reden kan zijn om vast te stellen dat een organisatie de regels naleeft. Vooral in de zorg wordt al een aantal jaren gewerkt aan toezicht op zorginstellingen via deze benadering. In het kort komt het erop neer dat bekeken wordt in hoeverre de inrichting van de bestuursstructuur voldoet aan de eisen, of bevoegdheden goed zijn uitgewerkt in reglementen en procedures of de Raad van Toezicht voldoende informatie krijgt om te beoordelen of de instelling de kwaliteit levert zoals in de wettelijke kaders staat, en of de Raad van Toezicht indien nodig ingrijpt. Recente incidenten en schandalen in bijvoorbeeld de zorg en de woningcorporatiesector maar ook in de bancaire sector hebben aangetoond dat een inspectie vooraan nog weinig kan vertrouwen op de governance van organisaties. Eigenlijk is het zogenaamde horizontale toezicht dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen tussen de toezichthouder en de

⁴ In essentie wordt bij een goede functiescheiding een bepaald bedrag of hoeveelheid van een transactie onder gelijktijdige verantwoordelijkheid van twee functionarissen uit elkaar opeenvolgende schakels uit de waardenketen geregistreerd.

nalevingsplichtige op de keper beschouwd ook een vorm van systeemtoezicht. Wij komen hier nog op terug in hoofdstuk 11.

Ketentoezicht

Hiervoor hebben wij de term systeemtoezicht gereserveerd voor interne (administratieve) systemen. Ketens van samenwerkende organisaties in een bepaalde branche of opeenvolgende schakels in een economische waardeketen zijn ook als een geheel te beschouwen.

Als we in het toezicht naar dat geheel kijken, spreken we van ketentoezicht. Het spreekt voor zich dat bijvoorbeeld inspectiediensten die toezicht houden op (delen van) de afvalbranche informatie uitwisselen, de verschillende toezichtarrangementen met elkaar afstemmen en gezamenlijke activiteiten organiseren om het toezicht zo effectief en efficiënt mogelijk aan te pakken, niet alleen voor de inspecties, maar ook voor de ondertoezichtstaanden.

Ook in het sociale domein wordt er gesproken van ketentoezicht. Dan is er sprake van een ander perspectief. Het perspectief is dan dat van een persoon in een keten waar toezicht op wordt gehouden door verschillende inspecties. Denk bijvoorbeeld aan een jeugdige die begeleiding, ondersteuning of zorg nodig heeft en al snel met een groot aantal instellingen en instanties te maken krijgt; de zogenaamde zorgketen. In Nederland is het toezicht in dit domein lange tijd grotendeels georganiseerd vanuit het toezicht op de afzonderlijke instellingen en instanties waardoor het functioneren van de totale keten onderbelicht bleef. Hier is met de oprichting van het samenwerkingsverband Integraal Toezicht Jeugdzaken verandering gekomen. ITJ kijkt juist – in aanvulling op het andere toezicht – naar de samenwerking in de (regionale) keten en het vermogen om

problemen op te lossen. Hiervoor is een zogenaamd systeem-dynamisch toetsingskader ontworpen (zie de website van ITJ).

Toezicht 2.0

Door de opkomst van internet en de sociale media vindt er in de maatschappij een boeiend proces van horizontalisering plaats. Zonder duidelijke leiding en aansturing mobiliseren belanghebbenden zich en interveniëren daarmee in de samenleving. Hiermee oefenen ze macht uit. Macht die ook gebruikt wordt om bedrijven, organisaties en niet te vergeten de overheid te dwingen transparant te zijn, zich aan regels te houden of bepaalde acties te ondernemen. De reguliere media spelen hierbij een belangrijke rol. Feitelijk is hier sprake van een politiek proces van democratisering. Deze horizontalisering is nog maar net begonnen. Hoe de inspecties hierop gaan inspelen is nog niet duidelijk. Inspecties maken op het ogenblik vooral veel informatie openbaar over de toezichtactiviteiten en de resultaten ervan (toezicht 1.0) en stellen kanalen ter beschikking zodat het publiek informatie bij de inspectie kan melden (meldpunten). Enkele inspecties hebben inmiddels Twitter- en LinkedIn-accounts. Het is nog zoeken naar de inzet van dit in potentie grote arsenaal aan instrumenten ter bevordering van de naleving.

Vooral de Politie zet op steeds grotere schaal sociale media in bij de opsporing en handhaving. Andere toezichthouders zoeken nog naar handvatten om toezicht 2.0 in te bedden in de toezichtarrangementen. We komen hier op terug in hoofdstuk 11 als we het over speltheorie hebben. Albert Meijer van de Universiteit van Utrecht doet hier in Nederland sinds een aantal jaren structureel onderzoek naar (zie kader).



Toezicht 2.0

Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk

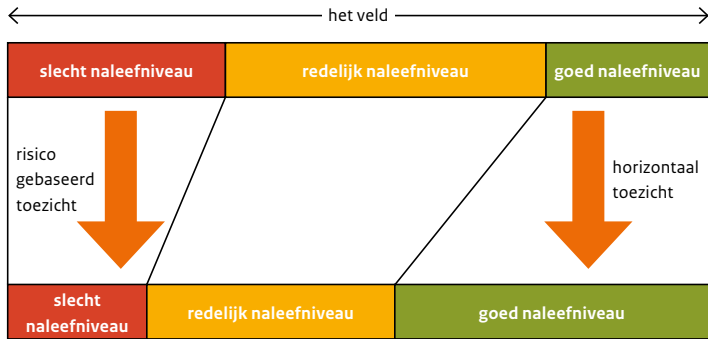
Meijer en Homburg hebben internationaal onderzoek verricht naar de betekenis van internet voor betrokkenheid van burgers bij handhaving. Het onderzoek vond plaats in Nederland, de Verenigde Staten, Engeland en Denemarken. Doel was in kaart te brengen op welke manieren handhavende organisaties internet gebruiken om burgers te betrekken bij de handhaving. De meeste handhavers verstrekken informatie aan burgers over de praktijken van bedrijven en publieke organisaties. Deze informatie wordt echter nog door weinig burgers gebruikt. Toch heeft de openbaarheid effect: bedrijven en organisaties gaan zich veelal beter aan de regels houden.

Bron: Op weg naar Toezicht 2.0 (Meijer & Homburg - 2007)

Horizontaal toezicht en risicogebaseerd toezicht

Het hogere doel van enkele inspecties is het verhogen van het gemiddelde naleefniveau. Ze willen het naleefniveau op een maatschappelijk acceptabel niveau brengen vanuit de wetenschap dat 100% naleving niet te behalen is. Hierbij zijn er twee opties. In de eerste optie richt je toezicht zodanig in dat de slecht nalevende groep kleiner wordt. Dit is soms lastig omdat hier juist kwaadwillende, moeilijk te pakken, bewuste overtreders zitten. De andere optie is dat je juist de gemiddeld presterende, vaak goedwillende groep stimuleert het beter te doen.

De instrumenten die hierbij horen zijn risicogebaseerd toezicht en horizontaal toezicht. Beide begrippen worden hieronder uitgelegd. Vaak worden binnen een inspectie beide benaderingen toegepast.



Risicogericht toezicht

De risicobenadering is een van de zes beginselen van goed toezicht zoals in de tweede Kaderstellende visie op toezicht is benoemd met de term 'selectief'. Hiermee wordt onderkend dat een inspectie niet alles en iedereen kan controleren en dus keuzes moet maken (zie speelruimte in hoofdstuk 2). Het gaat erom op basis van een bepaalde methode prioriteiten te stellen. Hiervoor wordt vaak een risicobenadering gekozen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen risico's van niet-naleving door de geïnspecteerde (subjectgerichte risicobenadering) of risico's verbonden aan de wettelijke taak van de inspectie (objectgerichte risicobenadering). Bij de subjectgerichte risicobenadering wordt populair gezegd onderscheid gemaakt tussen goedwillenden en kwaadwillenden. Bij de objectgerichte risicobenadering wordt onderscheid gemaakt tussen grote en kleine risico's op schade als gevolg van niet-naleving. De afgelopen jaren hebben toezichthouders veel tijd geïnvesteerd in beter risicomanagement om werkzaamheden te kunnen prioriteren. In 2006 is de gezamenlijk opgestelde Leidraad Risicomanagement gepubliceerd en ook het onderzoek van het RIVM (Nuchter omgaan met risico's) is een mijlpaal in de professionalisering van het

risicomanagement in het toezicht. Omdat de prioritering van het toezicht in essentie een efficiëntieprobleem is, gaan we in dit kader niet dieper op de risicobenadering in.

Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht is een recente ‘uitvinding’ van de Belastingdienst om het onderscheid tussen ‘goedwillende’ en ‘kwaadwillende’ belastingplichtigen nog beter te kunnen maken.



Wat is horizontaal toezicht?

“In onze moderne samenleving is samenwerking de sleutel om te komen tot kwaliteit. In productieprocessen is het belangrijk dat voortbrengingsketens⁵ optimaal op elkaar zijn afgestemd om snelle doorlooptijden, lage kosten en een goede kwaliteit te waarborgen. Dat geldt ook voor het fiscale proces: de hele administratieve keten van transactie tot aangifte en aanslag is een keten waarin de ondernemer, de fiscale dienstverlener én de Belastingdienst een rol spelen.

Met horizontaal toezicht wil de Belastingdienst in het toezicht samenwerking veel meer centraal stellen. Dat betekent afstemming vooraf waar nodig, in plaats van controles achteraf. Dat betekent ook gebruikmaken van de kwaliteit die er in de keten is, afspraken maken over die kwaliteit en dubbel werk voorkomen. Samenwerken staat dus centraal: ieder vanuit zijn eigen rol, maar wel gericht op een goede uitvoering van de belastingwetten op een efficiënte manier én op een manier waarbij de belastingplichtige weet waar hij aan toe is.”

Bron: brochure Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2008)

⁵ Hier in de betekenis van *supply chain*. In *supply chain management* worden logistieke principes toegepast om processen in samenhang te optimaliseren.

De Belastingdienst sluit dan een convenant met een bedrijf of een groep van bedrijven waarin afspraken worden gemaakt over het proces van het opstellen van de aangifte en de mate waarin het bedrijf *in control* is over de naleving van de fiscale regels. In dit proces wordt ook de accountant en de fiscale adviseur betrokken die het convenant mee ondertekenen. Er is sprake van gefundeerd vertrouwen want dat *in control* zijn moet wel aantoonbaar zijn. En er kan getoetst worden. Feitelijk is dit dus een variant op het eerder beschreven systeemtoezicht.

Maar waar komt dat 'horizontaal' van horizontaal toezicht nu eigenlijk vandaan? De eerste toezichthouder die deze term gebruikte was de Onderwijsinspectie: die maakte resultaten van de inspecties bij scholen via internet publiekelijk bekend. Ouders en andere belanghebbenden konden daarop reageren. Hierdoor kwam informatie beschikbaar vanuit een 'horizontale' bron, een soort sociale controle. Hierbij is de dominante gedachte dat de toezichtrelatie tussen inspecteur en geïnspecteerde verticaal is. Immers het toezicht vindt plaats namens de minister die eindverantwoordelijk is. De relatie tussen een belanghebbende of stakeholder en de geïnspecteerde wordt dan horizontaal genoemd.



Checklist Klassieke toezichtmethoden

Na dit hoofdstuk weet je welke klassieke middelen je hebt benut en welke nog niet. Je kunt aangeven aan je opdrachtgever of je nog klassieke middelen wilt gaan toepassen en of daar voldoende speelruimte voor is. Zo niet, dan kun je aangeven waar speelruimte gecreëerd moet worden. Je hebt dan het volgende in kaart gebracht:

- Je weet met welke soorten waarneming de regelgeving rond het probleem is getoetst;
- Je weet of en zo ja welke sanctiepiramide wordt toegepast bij het toezicht op dit probleem;
- Je weet welke belonende interventies al zijn geprobeerd, of waarom je deze in dit geval niet moet toepassen;
- Je weet binnen welk toezichtarrangement de vorm van waarnemen, sanctioneren en belonen past;
- Je hebt de ervaringen met deze wijzen in kaart en een idee waarom ze niet afdoende werkten.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Ministerie van BZK: De Kaderstellende visie op toezicht (Drukkerij De Bink bv, Leiden, 21251, juli 2001)
- Ministerie van BZK: De Kaderstellende visie op toezicht 2: Minder last, meer effect, Zes principes van goed toezicht (2005)
- CCV: De Tafel van Elf; een veelzijdig instrument (Artoos, Rijswijk: ISBN 978-90-77845-34-9, 2010 Lemma bv. ISBN 90-5931 4174, 2005)
- Ing. Tj.F. Doesema: kwaliteitsauditing in de praktijk (Kluwer: ISBN 90 267 2299 0, 1996)
- Jan-Kees Helderma; Marlies Honing: Systeemtoezicht (Boom Juridisch Uitgevers: ISBN 978 90 8974149 3, 2009)

- Beraad van Inspecteurs-Generaal; Werkgroep Risicoanalyse: Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders (april 2006)
 - Meijer A. & Homburg V. (2007): Op weg naar Toezicht 2.0, Boom Juridische uitgevers
 - Braithwaite, J. (2002): Restorative Justice and Responsive Regulation. New York: OUP
-

Deel 2
Stappenplan



4. Toelichting op de stappen: hoe los je het probleem systematisch op?

Nu je hebt vastgesteld dat het toepassen van de toezichtinstrumenten en arrangementen uit het vorige hoofdstuk niet leiden tot een acceptabel naleefniveau, is er sprake van een hardnekkig naleefprobleem. Je zult het op een andere manier moeten aanpakken. Stel daarvoor met je opdrachtgever een stappenplan op.

Twee toepasbare methoden die in het toezicht bekend zijn, zijn: Problem solving van Malcolm Sparrow, en Results based accountability van Mark Friedman. We lichten deze in dit hoofdstuk toe en komen tot een generiek stappenplan. In hoofdstuk 5 tot en met 9 komen de stappen één voor één aan bod.

Problem solving

In zijn boek *The Regulatory Craft* geeft Sparrow een methodiek om hardnekkige handhavingsproblemen aan te pakken. De methodiek gaat ervan uit dat er een probleem is. Over het algemeen is dit probleem nog vaag en is er niet meer dan een probleemgebied. Dit zal ingeperkt moeten worden. Voor Sparrow is een probleem pas een probleem als het extern is, maatschappelijk relevant en hardnekkig. Voor hardnekkige niet-naleefproblemen is het hiermee van belang te weten welk maatschappelijk belang het niet-naleven schaadt. Sparrow adviseert om veel tijd te steken in data-analyse op een probleemgebied. Op deze wijze kom je tot meer specifieke probleemdefinities. Hij noemt dit *slicen* en *dicen* (hierover meer in hoofdstuk 5).



Casus: Project X

Het begon in september 2012 als een onbedoelde open uitnodiging voor een privéfeestje in Haren via Facebook. De uitnodiging verspreidde zich razendsnel. De media sprongen erop waardoor er extra aandacht kwam. Duizenden jongeren trokken naar Haren, de politie was ter plekke en het bezoek escaleerde tot rellen en vandalisme in Haren. Daarna verschenen er bewuste zogenaamde project X-uitnodigingen.

Maar als je dit als een probleem bestempelt, wat is dan het precieze probleem?

- Dat op sensatie beluste jongeren project X-partijtjes op Facebook zetten.
- Dat veel jongeren op dergelijke oproepen reageren.
- Dat een concentratie van jongeren reischoppers aantrekt.
- Dat te veel politie op straat de spanning opvoert zodat het wel moet escaleren.
- Dat de media de zaak escaleren.

Zo gezien is er een samenspel van problemen.

Sparrow constateert in *The Regulatory Craft* dat probleemoplossende teams vaak procedurele hulp nodig hebben. Ze willen graag structuur in het proces en een overzichtelijke transitie van fase naar fase. Vaak worden beslissingen gewijzigd, niet geïmplementeerd, half geïmplementeerd et cetera. Daarbij bestaat er soms ook verdeeldheid binnen de teams. Vooruitgang is zo moeilijk te onderscheiden. Dit kan leiden tot verminderd enthousiasme om het probleem op te lossen en op die manier gaan projecten de mist in. Sparrow noemt vervolgens een aantal modellen van een probleemgerichte aanpak. Elk van deze modellen is gebaseerd op een *simple framework*: namelijk het SARA-model. Dit staat voor *scanning, analysis, response* en *assessment*. Eerst moet er een probleem worden gedetecteerd en geïdentificeerd. Vervolgens moeten de oorzaken en de consequenties van het probleem in kaart gebracht worden. Daarna moet een oplossing worden ontworpen en geïmplementeerd. Ten slotte is er een evaluatie van de effectiviteit van de oplossing. Ieder model is gebaseerd op de vier stappen, waarbij sommigen modellen de nadruk leggen op effectiviteit en waarbij andere extra stappen maken. Deze stappen zijn *risk control* en *risk management*. De twee extra stappen die gemaakt worden als uitbreiding op het SARA-model zijn de blootstelling aan schade of verlies, en het onderzoeken van alternatieve risk-managementtechnieken

om die blootstelling te beheersen. Hierna volgen weer de stappen van het ontwerpen, de implementatie en de evaluatie van een oplossing.

Sparrow neemt alle modellen in acht en destilleert er een aantal kernelementen uit die binnen de probleemaanpak centraal moeten staan. Sparrow maakt daarvan zes stappen (zie hieronder). Je hebt op dit punt in het boek de eerste stap al gezet. Toch zetten we hieronder alle stappen uiteen. Ze vormen de levenscyclus van een specifiek project; hij gaat dus niet specifiek in op de infrastructuur van de organisatie. De zes stappen van Sparrow zijn:

Stap 1: Nominer een probleemgebied

Stap 2: Definieer het probleem zo precies mogelijk

Stap 3: Bepaal de meetpunten

Stap 4: Ontwikkel oplossingen of interventies

Stap 5: Implementeer het plan met periodieke reviews

Stap 6: Stop het project

Bij de eerste stap is het belangrijk dat het nomineren van een probleem een bepaalde verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Degene die het probleemgebied nomineert, is uiteindelijk ook verantwoordelijk voor de voortgang van de oplossing. Wat is nu precies het probleem? Dat is de vraag bij de tweede stap. Dit leidt tot een definitie van het probleem. In *The Regulatory Craft* hanteert Sparrow de definitie van Goldstein waarbij hij ingaat op een cluster van gelijke, gerelateerde of terugkerende incidenten in plaats van een enkel incident. Het streven van probleemoplossend werken is niet routinetaken in kaart te brengen, maar het gaat om begrijpen, omvormen en aanpakken op een niet-routinematige manier. Het

idee van het nomineren van een probleem is dat iedereen dit probleem kan vormen. Een extensieve data-analyse kan een methode zijn om bepaalde trends in kaart te brengen, maar dit is niet de enige en ook niet een volledige methode om problemen te staven. De politiek kan een probleem benoemen, maar ook klanten, kiezers, gemeenschappen, de media, belangengroepen en andere instanties. “Anyone, anytime, anywhere” is het motto.

Pas na grondige analyse en de inrichting van een meetsysteem (derde stap) moeten er oplossingen bedacht worden (vierde stap). In de methodiek van Sparrow gebruik je hiervoor je creativiteit. Deze convergeert vervolgens naar één oplossing. Deze oplossing is niet: de regels of de toezichtfrequentie aanpassen. De oplossing is nieuw en specifiek voor het probleem. Je past deze toe en kijkt naar het resultaat (vijfde stap). Volgens Sparrow mislukt de eerste oplossing, maar dat is niet erg. Het levert je nieuwe data en nieuwe inzichten op zodat je weer bij de tweede stap verder kunt gaan. Uiteindelijk kom je dan bij een oplossing met succes. In Sparrows benadering is dit dus een cyclisch proces van oplossingen bedenken, implementeren, leren, evalueren en opnieuw beginnen.

Een belangrijke stap (de zesde) is ook dat je activiteiten stopt of terugschroeft op het moment dat je een maatschappelijk acceptabel niveau van het probleem hebt bereikt. Het probleem hoeft dus niet geheel uit de wereld te zijn geholpen.

Results based accountability

In zijn boek *Trying Hard Is Not Good Enough* geeft Mark Friedman een methodiek voor het management van afwijkingen van maatschappelijk gewenste situaties.

Zijn stappenplan ziet er als volgt uit:

- Stap 1: Wat is de leefkwaliteit die wij beogen voor de mensen in de
gemeenschap?
- Stap 2: Hoe zien deze omstandigheden eruit?
- Stap 3: Hoe kunnen we deze omstandigheden meten?
- Stap 4: Hoe doen we het op de meest belangrijke meetpunten?
- Stap 5: Welke partners hebben een rol in het verbeteren van de
situatie?
- Stap 6: Welke oplossingen zorgen voor verbetering?
- Stap 7: Wat gaan we doen?

De methodiek van Friedman start met de definitie van het maatschappelijk gewenste resultaat. Dit resultaat staat in zijn methodiek centraal en dus niet het probleem. Hierbij is het belangrijk de populatie te benoemen: voor wie is dit het gewenste resultaat?

Vervolgens richt je een meetsysteem in om te meten of dit resultaat wordt behaald. Dit noemt hij de *baseline*. Friedman gaat er dus van uit dat er al een meetsysteem is ingericht voordat er een probleem is ontstaan. Tijdens het meten kan er een situatie ontstaan dat het maatschappelijk resultaat niet wordt behaald. Pas dan is er een probleem. Dit probleem heeft vanzelf maatschappelijke relevantie aangezien het in het gedefinieerde resultaat zit.

Ontstaat er een probleem, dan moet je volgens Friedman “the story behind the baseline” gaan onderzoeken. Dit wil zeggen analyseren wat er in de maatschappij gebeurt dat ervoor zorgt dat er zich een maatschappelijk probleem ontwikkelt. Een dergelijke analyse kijkt naar de historie, de processen, de spelers en de interactie. Als je die kent kun je gaan werken aan oplossingen.

De volgende stap is het zoeken naar de partners. Dit is iedereen die je kan helpen om het probleem op te lossen. Een andere groep dus dan de populatie.



Casus: Partners en populatie

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft afspraken gemaakt met de Suikerunie (convenant). Hierin staat dat de Suikerunie zelf controleert of de vrachtwagens die suikerbieten komen afleveren te zwaar beladen zijn. Overbelading beschadigt het wegennet en kan tot gevaarlijke situaties leiden voor weggebruikers.



In dit geval zijn de weggebruikers dus de *populatie* die beschermd wordt, inclusief de transportondernemers met de te zware vrachtwagens. De Suikerunie is hierbij een *partner* en geen populatie: zij helpen het probleem van beschadigde wegen op te lossen maar hebben daar zelf geen problemen mee.

Dan ga je op zoek naar wat werkt. Ook volgens Friedman is dit een creatief proces. Anders dan Sparrow geeft Friedman aan dat je een groep van interventies moet implementeren, in plaats van één. Hierbij kunnen ook conventionele middelen worden ingezet. De verschillende oplossingen worden in programma's ondergebracht waaraan doelen worden gesteld waarover zij zich moeten verantwoorden. Afhankelijk van het succes van de programma's en de voortgang (komt het maatschappelijk doel dichterbij?) worden programma's geïntensiveerd, stilgelegd of toegevoegd.

Het belang van *results based accountability* (zoals Friedman zijn methode noemt, RBA) is gemeenschappelijke taal. In de methode worden namelijk groepen gevraagd (dit kan met vragenlijsten) met welke basisideeën zij het eens zijn. Denk aan ideeën over:

- resultaten: dit betreft het idee van bepaalde condities waar de omgeving als geheel aan moet voldoen. Dit kan de maatschappelijke gewenste situatie worden genoemd; het uiteindelijke doel;
- indicatoren: die moeten deze condities van de leefomgeving meten;
- *baselines*: de baseline wil zeggen de resultaten van de metingen van waar we nu zijn en waar we naartoe dreigen te gaan met de ideeën die we nu hebben;
- *turning the curve* wil een beeld geven van hoe succes eruit ziet als we het beter doen dan de baseline;
- strategieën: die bepalen hoe de condities verbeterd kunnen worden;
- prestatiemetingen: die geven aan hoe we het gedaan hebben. Hierbij staan drie vragen centraal: *How much did we do?*, *How well did we do?*, en *Is anyone better off?*



Casus: Het lekkende dak

RBA staat voor het gebruik van resultaten om beslissingen te nemen. Op deze notie is onze maatschappij gebouwd. We zijn geëvolueerd op basis van overleving, waarbij het resultaat was eten en het maken van eten. De evolutie van de mens is echter te complex om het denkproces van RBA aan te geven. Dit wordt daarom gedaan aan de hand van een lekkend dak. Friedman beschrijft dit door een conversatie tussen Socrates en een student.

Een student wordt gevraagd of hij ooit een lekkend dak heeft gehad. Dat bevestigt hij. Er wordt verder gevraagd hoe hij dit weet. “Omdat het op mijn hoofd druppelt, het langs de muren komt en door de plassen op de vloer,” antwoordt hij. Socrates vraagt hoe je dit nu kunt meten. De student antwoordt: “Ik pak een emmer en meet het aantal centimeter water na elke regenstorm.” De laatste vraag is wat er gebeurt als er niks aan het dak verandert. De student antwoordt: “Het water zal stijgen”.



Dit gesprek illustreert dat het dak zich niet uit zichzelf zal repareren en dat het water zal blijven stijgen. Dit is de zogenoemde *baseline*: de situatie waarin we ons nu bevinden en waar we naartoe gaan als we geen actie ondernemen. Er moet nu gezocht worden naar de oorzaak van het lek. Iemand moet het dak op om te kijken waarom het lekt. Dit is de *story behind the baseline*. Daarnaast moet er gezocht worden naar partners om het lek te dichten: een familielid, een dakdekker, een geldlener of iemand anders. Hierna bedenk je wat werkt. Een voorbeeld is om het lek te dichten: welk materiaal ga je daarvoor gebruiken? Teer, tegels, plakband? Misschien kan je ervoor kiezen om het gehele dak te vervangen. Dit hangt af van de kosten. Misschien is jouw zwager volgend weekend op visite en kan hij helpen het dak te repareren. Al deze omstandigheden bepalen wat precies moet gebeuren. Wat je gaat doen, is je *action plan*. Dit plan moet nu geïmplementeerd worden.

Nu wacht je op de volgende regenstorm met een emmer om te kijken of je actie gewerkt heeft. Als blijkt dat de emmer weer vol met water zit, moet het proces weer herhaald worden. Of je hebt het gat niet goed gedicht, of

plakband was niet het juiste middel et cetera. Een tweede plan is nodig. Dit is een iteratief of herhalingsproces.

Het lekkende dak is een eenvoudige weergave van het denkproces. Een emmer meet de hoeveelheid water die binnenkomt. Dit is echter maar een meetinstrument. Er kan nul centimeter water binnenkomen, terwijl toch het dak niet gemaakt is. Het water kan bijvoorbeeld langs de muren naar beneden komen, waardoor de muren na een aantal maanden instorten. Het doel is niet nul centimeter water, maar een goed dak.

Bron: Mark Friedman – Trying hard is not good enough

De combinatie tot één stappenplan

Door de systematieken van Sparrow en Friedman te combineren ontstaat een generiek stappenplan:

1. Beschrijven van probleem: *slicen* en *dicen* en definiëren (zie hoofdstuk 5)
2. Inrichten van het meetsysteem (zie hoofdstuk 6)
3. Analyse van de situatie (zie hoofdstuk 7)
4. Creëren van oplossingen (zie hoofdstuk 8)
5. Kiezen van oplossingen (zie hoofdstuk 9)
6. Implementeren (zie hoofdstuk 10).



Winnie the Poeh en het oplossen van problemen

De beschreven systematiek staat in het boek ‘Winnie the Poeh en het oplossen van problemen’ treffend weergegeven in een gedicht:

Lokaliseer allereerst het probleem;	(vraag steeds waarommen tussendoor,
Ga na waar ‘t hem in zit	Dat moet je niet vergeten hoor!)
Soms kiest het jou, soms kies jij hèt	
Maar altijd volgt er dit	Opper ideeën bij de vleet
	Al lijken ze nog zo mal
Observeer het heel secuur	Je creativiteit zorgt dat je straks
Waar sta ik, wat wil ik bereiken	Het beste kiezen zal.
Bedenk dat er beperkingen	
Bij kunnen komen kijken	Pas dat idee ten slotte toe
	Maar hou goed in de gaten
Stel heel veel vragen, maar één ding	Hoe alles daarbij reilt en zeilt
Het moet geen zootje worden!	Pas dan zal het je baten.
Eerst wat, dán waar, wanneer, wie, hoe	
Zó krijg je ze op orde	



Checklist Stappenplan

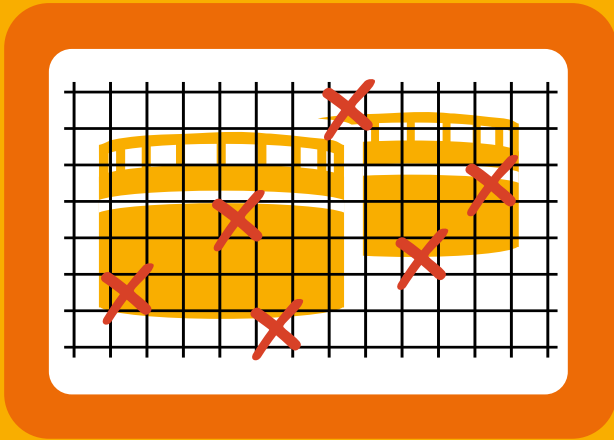
Na dit hoofdstuk weet je hoe je dit probleem wilt gaan aanpakken. Met je opdrachtgever heb je een eerste opdracht opgesteld en afgestemd. Je hebt ervoor gezorgd dat je de ruimte krijgt dit plan verder uit te werken en dat je toegang krijgt tot de benodigde informatie, capaciteit en middelen. Je hebt dan het volgende in kaart gebracht:

- Je hebt een eerste algemene probleembeschrijving;
- Je hebt een eerste indicatie van de populatie (wie je beschermt);
- Je hebt een eerste indicatie wie allemaal bij het probleem betrokken zijn en die je kunnen helpen het probleem op te lossen (partners);
- Je hebt een eerste indicatie waar er informatie rond het probleem te vinden is en wat je ervoor nodig hebt om deze informatie te krijgen.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
 - Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
 - Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
 - Roger E. Allen en Stephen D. Allen: Winnie-de-Poeh en het oplossen van problemen (Sirius en Siderius; ISBN 9064411077, 1996)
-



5. Probleem- beschrijving: wat ga je precies aanpakken?

Je bent nu de eigenaar geworden van een probleem. Je zult, ook om jezelf te beschermen, heel specifiek moeten zijn in wat je precies gaat oplossen en dit met je opdrachtgever moeten afstemmen. Hiervoor is een scherpe probleembeschrijving van belang. Met een opdracht als 'doe iets aan drugs' kun je niet zoveel. Een opdracht als 'breng de overlast terug van de drugshandel in die wijk tijdens de avonduren' wordt al veel specifieker en meetbaarder. Realiseer je dat de beschrijving van het probleem ook al richting geeft aan een oplossing. In dit hoofdstuk baken je het probleem allereerst af, en definieer je het vervolgens precies.

5.1 Probleemafbakening

Een belangrijke eerste stap in de probleembenadering is het opsplitsen van een maatschappelijk probleem in deelproblemen.

Voorals Sparrow geeft aan dat je een probleem terug moet brengen tot deelproblemen met ieder hun eigen dynamiek. Door de opsplitsing in deelproblemen kun je kiezen welk deelprobleem je als eerste aan wilt pakken. Friedman zegt dat je altijd een deelprobleem kunt vinden dat met weinig inspanning al resultaat heeft. Juist zo'n eerste succes kan een project in de juiste richting duwen en de benodigde capaciteit en fondsen zekerstellen. Sparrow heeft voorkeur voor de aanpak van juist dat deelprobleem dat het sterkst bijdraagt aan het totaalprobleem. Hij geeft daarbij overigens ook aan dat de kans groot is dat de eerste aanpak mislukt. Dat vindt hij niet erg want dat levert nieuwe informatie op (*trial and error*). Niet elke organisatie zal hiervoor kiezen.

Door het stelselmatig aanpakken van deelproblemen wordt het overkoepelende probleem steeds kleiner. Er verdwijnen immers steeds meer oorzaken. Je gaat hier net zolang mee door totdat het overkoepelende probleem is teruggebracht tot maatschappelijk aanvaardbare proporties.

Slicen en *dicen* kan het best door zoveel mogelijk gegevens te verzamelen rond een specifiek probleem en deze te analyseren. Hierbij is het de kunst zoveel mogelijk bronnen van – interne en externe – gegevens te benaderen. Dit kan variëren van databases van bijvoorbeeld inspectiegegevens tot oude onderzoeksrapporten. Beperk je hier niet tot de databases binnen je eigen organisatie. Zoek ook naar gegevens die publiekelijk beschikbaar zijn of bij mogelijke partners. Door deze gegevens te koppelen en op verschillende manieren te ordenen kun je binnen je grote probleem tot (onderbouwde)

deelproblemen komen. Volgens Sparrow is dit een kwestie van veel creativiteit in de doorsneden en veel experimenteren.

Heb je weinig gegevens dan is het verstandig een dergelijk probleem vanuit verschillende perspectieven te bekijken en te beschrijven. Beschrijf het probleem eens als een puur technisch probleem, een financieel probleem, een juridisch probleem, een gedragsprobleem, et cetera. Door door deze verschillende brillen te kijken kun je tot verschillende deelproblemen komen. Dit is meer ‘proces *slicen* en *dicen*’.

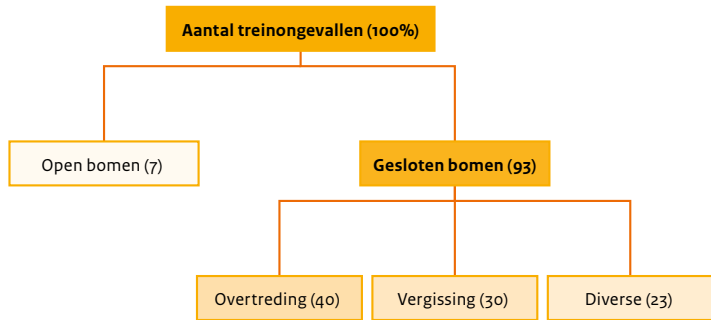
Het *slicen* en *dicen* is vaak de meest tijdrovende stap in het hele proces. Veel projectleiders hebben ook de neiging, onder druk van de vraag naar een oplossing, deze stap snel af te ronden. Doe dit niet! Het vergemakkelijkt de vervolgstappen enorm als je een goede dataset hebt en een goed inzicht in het probleem. Door de gegevens te beoordelen kun je gemakkelijker onderbouwen waarom je juist dit deelprobleem aanpakt, kun je een (effect)meetsysteem inrichten, wordt de verdere analysefase van het probleem vergemakkelijkt en kun je dus ook onderbouwen wanneer een project is afgelopen. Ga er gemakshalve van uit dat deze fase veel meer dan 50% van de projectdoorlooptijd kost, gemeten van start tot implementatie van de eerste oplossing.



Casus: Ongevallen op spoorwegovergangen

In het vorige millennium vielen er veel doden op het spoor. Vooral bij overwegen met halve slagbomen. Door deze halve slagbomen is het mogelijk nog veilig van het spoor te komen mocht je per ongeluk op een gesloten overweg terecht komen. Een probleemdefinitie zoals ‘doden op overwegen’ daar kon de projectleider niets mee. Want wat is de oorzaak van deze doden? Wat weten we eigenlijk van dit probleem?

De (toenmalige) inspectie Rail is vervolgens gestart met een uitgebreid onderzoek van de ongevallendatabase met verschillende invalshoeken. Eerst werd een analyse gemaakt gebaseerd op het aantal doden. Dit waren er niet zoveel dat daar direct conclusies uit getrokken kon worden. Toen heeft men de analyse gedaan vanuit het aantal ongevallen. Uit de database bleek al snel dat bij de meeste ongevallen de bomen gesloten waren, zoals het hoort. Er was dus beperkt sprake van een technisch probleem.

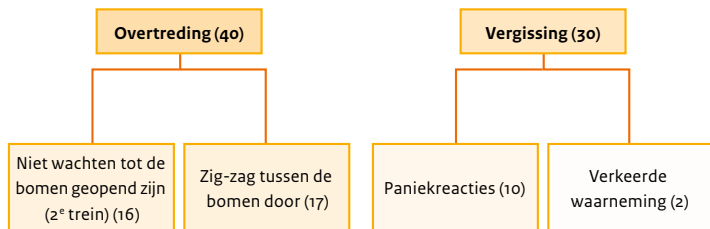


Er bleken ook verschillende aanleidingen te zijn om ondanks de gesloten bomen toch op de spoorweg terecht te komen. Soms was sprake van een bewuste overtreding; soms van een vergissing; soms waren er andere aanleidingen.

Volgens analyse vielen de overtredingen uiteen in twee groepen: het onder de boom doorgaan bij opening om vervolgens door een tweede trein te worden aangereiden ('wacht tot de boom geopend is en het licht gedoofd, er kan nog een trein aankomen') en het om de bomen heen zigzaggen bij gesloten bomen. Dit leidde tot 21 doden.

'Vergissingen' vielen uiteen in paniekreacties (remmen in plaats van gasgeven, snel uit de auto gaan, motor laten afslaan) op het moment dat de bomen dichtgingen, en waarnemingsfouten (het rode licht niet zien door bijvoorbeeld verblinding door een lage zon). Dit leidde tot 10 doden.

De groep 'diverse' leidde niet tot doden.



Een andere doorsnede die werd gemaakt is op leeftijd. Het bleek dat jongeren (op fiets en brommer) vooral de overtredingen begingen en ouderen meer last hadden van waarnemingsfouten.

Leeftijd	Overtredingen	Onbedoelde acties
10 - 19	93%	7%
20 - 29	64%	36%
30 - 39	61%	40%
40 - 49	60%	40%
50 - 59	47%	53%
60 jaar en ouder	24%	76%

Er waren dan ook twee verschillende deelproblemen te definiëren: het zigzaggen tussen de bomen door door jongeren op de fiets of brommer, en paniekreacties bij ouderen bij het dichtgaan van de bomen. Dit gaf richting aan het verdere project.

Overigens had Rail nog veel meer uitsplitsingen gemaakt van de incidenten, bijvoorbeeld het tijdstip van het ongeval, maar niet elke doorsnede bleek even nuttig. Dit hoort bij een uitvoerige data-analyse.

5.2 Probleemdefinitie

Vanuit het *slicen* en *dicen* ontstaan relatief homogene problemen die hanteerbaar zijn om aan te pakken. Het is zaak deze problemen zo zuiver mogelijk te definiëren. Een goede probleemdefinitie bestaat uit de volgende elementen:

De actor

Een probleem ontstaat omdat een persoon, een homogene groep van personen of bedrijven iets doet wat tot maatschappelijke schade leidt. In de probleemdefinitie is duidelijk aangegeven wie of welke groep het hier betreft.

De handeling

De actor moet iets doen of laten zodat het probleem ontstaat. Dit wordt weergegeven in de handeling. In een probleemdefinitie zit daarom altijd het werkwoord dat de handeling aanduidt.

De maatschappelijke schade

De handeling van de actor heeft maatschappelijke schade tot gevolg. In de probleemdefinitie moet duidelijk worden wat die schade is (financieel, doden, gewonden, toename gevaar, milieuvervuiling, et cetera).

Limiterende factoren

De limiterende factoren kaderen het probleem in en maken het daarmee hanteerbaar. Denk hierbij aan een geografische limiet, tijd, groep, domein en dergelijke.



Casus: Bolletjesslikkers

Per probleemgebied zijn overigens ook weer meerdere probleemdefinities mogelijk. Wat wil je precies oplossen?



1. Psychologisch probleem

Je kunt het bolletjesslikkersprobleem (zie hoofdstuk 2) toespitsen op het psychologische vlak: de traumatische ervaring voor de passagiers. Het probleem dat je nu wilt oplossen, is het wegnemen van de traumatische ervaring voor medepassagiers die veroorzaakt wordt door een bolletje dat ontploft in de maag van de bolletjesslikker. De probleemdefinitie kan luiden: het slikken van bolletjes door bolletjesslikkers kan leiden tot buitensporig traumatische ervaringen aan boord van een vlucht voor medepassagiers, wanneer bolletjes ontploffen in de maag van een bolletjesslikker en dit leidt tot een pijnlijke en duidelijk zichtbare dood.

2. Economisch probleem

Het economische probleem dat kan ontstaan door bolletjesslikkers bestaat uit twee delen. Ten eerste is er de vertraging van de vlucht. Dit brengt extra kosten met zich mee voor de luchtvaartmaatschappij. Ten tweede is de luchtvaartmaatschappij in het nieuws omdat op een vlucht van hen bolletjesslikkers aanwezig waren. Dit kan leiden tot een slechte reputatie, waardoor minder mensen met deze maatschappij zullen vliegen. Dit kost de luchtvaartmaatschappij geld. De probleemdefinitie kan luiden: de overleden bolletjesslikkers op vluchten leiden tot economische problemen voor vliegtuigmaatschappijen en kunnen uiteindelijk schadelijk zijn voor de Nederlandse economie.

3. Sociaal probleem

Het bolletjesslikkersprobleem als sociaal probleem legt de relatie tussen de invoer van drugs in Nederland en het gebruik van drugs binnen de Nederlandse samenleving. De gevolgen voor de Nederlandse samenleving kunnen zijn: een toename in criminaliteit en een groter drugsgebruik onder jongeren. De probleemdefinitie luidt dan als volgt: bolletjesslikkers nemen harddrugs mee binnen de Nederlandse samenleving, wat de gevolgen van het drugsprobleem vergroot. Bij deze probleemdefinitie zijn er twee moeilijkheden. Als de bolletjesslikkers kunnen worden teruggebracht tot nul, lost dit dan de gevolgen van het drugsprobleem op? En is het drugsprobleem niet te groot om aan te pakken?

4. Imagoprobleem

Het vierde en waarschijnlijk het meest voordehandliggende probleem is het imagoprobleem van Nederland. Nederland heeft de naam een drugsparadijs te zijn. Het door de vingers zien van bolletjesslikkers draagt bij aan deze typering. De probleemdefinitie luidt als volgt: doordat bolletjesslikkers Nederland binnenkomen ondervindt Nederland binnen de mondiale politiek schade van het predicaat drugsparadijs. Hiermee probeer je de aanpak van bolletjesslikkers toe te passen als manier om wat aan het losse imago omtrent drugs te doen.

Bijzondere problemen in de praktijk

Een aantal specifieke handavingsproblemen kennen een verhoogd risico op hardnekkigheid. Het is zaak dergelijke gevallen vroegtijdig te onderkennen. Hieronder noemen we negen veelvoorkomende soorten (a t/m i). Ze treden vaak in combinatie op en zijn soms een deelprobleem zijn van een veel groter probleem (zie *slicen* en *dicen*).

a. Risico's met bewuste actoren (beleidsresistente systemen)

In het beleidsresistente systeem zijn de belangen en doelstellingen van de deelnemers aan het systeem tegenstrijdig. Er is sprake van meerdere niet-homogene groepen. Deze groepen beconcurreren elkaar en maken een bewuste afweging tussen kosten en baten en gaan voor hun persoonlijk gewin, desnoods ten koste van de maatschappij.

Het systeem is in principe stabiel, dat wil zeggen dat zodra het systeem verstoord wordt (door bijvoorbeeld een interventie vanuit de overheid) elke deelnemer zal trachten de status quo te herstellen. Kenmerkend voor een dergelijk systeem is dat als je intervenueert er nieuwe problemen ontstaan. Er is dus een continue kat-en-muis spel.

Een voorbeeld van zo'n systeem geeft het beleid dat erop gericht is een drugsvoorraad in een stad te reduceren. Een geslaagde interventie van de politie heeft als gevolg dat de voorraad initieel daalt. De illegale handel zal daarop de prijzen verhogen, de verslaafde zal meer overvallen plegen om aan het geld te komen, de handel zal om meer te verdienen alternatieve importmogelijkheden zoeken. En uiteindelijk zal de oorspronkelijke situatie zich herstellen.

Voorbeelden: drugsmokkelaars, fraudeurs, hackers, dieven.

b. De prestatie wordt verbeterd door risico te nemen

Economische factoren zijn altijd van belang in het toezicht. Immers *compliance* kost meestal geld. In barre economische tijden is deze factor nog belangrijker. Sommige branches en bedrijven zijn hier erg gevoelig voor. Binnen dergelijke branches kan er een cultuur ontstaan die aanspoort tot het nemen van risico's. Dit kan zelfs zo groot worden dat de risiconemers op een voetstuk worden geplaatst en als voorbeeld worden gebruikt zolang dit het bedrijf (op korte termijn) ten goede komt. Vaak heeft dit tot gevolg dat groepsdruk, druk van het management en soortgelijke fenomenen gaan optreden. De druk om steeds meer risico te nemen zorgt ervoor dat er steeds dichter op het scherp van de snede wordt geopereerd. Totdat het fout gaat. Dan verandert de dynamiek en wordt veelal het individu geslachtofferd. Een veel voorkomende reactie is dan dat het management of een groep op de interne regels wijst en dat het individu zelf verantwoordelijk is voor de keuze om risico te nemen door de regels te overtreden⁶. De organisatie zal immers eerder het individu opofferen dan de resultaten van de riskante manier van werken opgeven. Deze reactie wordt versterkt doordat de media zich met een zekere gretigheid richten op dat individu en vaak de rol van het management onderbelichten, terwijl dat eindverantwoordelijk is voor de cultuur⁷ in een organisatie. De lezer herkent waarschijnlijk meteen een aantal voorbeelden uit de praktijk. Recent zien we een kentering bij een aantal spraakmakende gebeurtenissen bij Chemiepack in Moerdijk en Odjell in Rozenburg (zie casus).

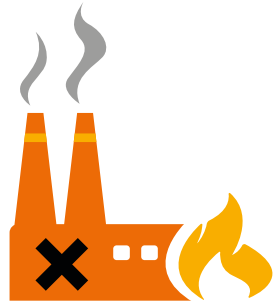
⁶ Al in de jaren 60 is uit het bekende psychologische onderzoek 'Gedragstudie naar gehoorzaamheid' van Stanley Milgram gebleken dat heel veel mensen bereid zijn om anderen schade toe te brengen onder druk van een vermeende autoriteit ('de man in witte jas').

⁷ Cultuur wordt hier gebruikt in de betekenis van Edgar Schein; de manier waarop er in de organisatie gewerkt wordt.



Casus: Brand Chemiepack Moerdijk

“Het Functioneel Parket heeft voor de Rechtbank in Breda gevangenisstraffen tot vier jaar geëist tegen de drie leidinggevenden van Chemie Pack. Het Openbaar Ministerie (OM) houdt hen verantwoordelijk voor de gebrekkige naleving van de vergunning en de slechte veiligheidscultuur bij het bedrijf, waar gewerkt werd met gevaarlijke stoffen. “Het was niet zozeer de vraag of het bedrijf zou afbranden, maar veeleer de vraag wanneer” zei de officier op zitting. Chemie Pack brandde op 5 januari 2011 af, met alle gevolgen van dien.



Uit het onderzoek dat werd uitgevoerd door politie Midden en West Brabant blijkt dat er bij Chemie Pack op het middenterrein in strijd met de vergunning grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen lagen opgeslagen en werden bewerkt. In de ogen van het OM is hierdoor een bijzonder brandgevaarlijke situatie op het terrein van Chemie Pack gecreëerd. Daarnaast was de veiligheidscultuur van het bedrijf onvoldoende. Bij Chemie Pack werd personeel betaald in stukloon en productie-gerelateerde bonussen. De salarisstructuur was dus gebaseerd op volume: snel en veel verwerken. Dat werkt zorgvuldigheid niet in de hand. Ook werden mobiele telefoons in explosievrije zones gebruikt, met heftrucks werd rondgescheurd en gebotst. De slechte veiligheidscultuur blijkt volgens het OM daarnaast uit het steeds terugkerende probleem van de bevrozende pompen, waar geen goede oplossing voor kwam. De gasbrander werd regelmatig gebruikt door verschillende personeelsleden.

Chemie Pack heeft volgens het OM zich bij de bovenstaande gedragingen nimmer afgevraagd of er aan die met de vergunning strijdige werkwijzen risico's verbonden waren, laat staan dat Chemie Pack op enig moment

voorzorgs- of beschermingsmaatregelen heeft getroffen om deze risico's te beperken, dan wel de mogelijke gevolgen van deze risico's te beperken. Dat had Chemie Pack volgens het OM wel moeten doen. Bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, hebben extra zware verplichtingen ten aanzien van veiligheid en milieu. Een klein verzuim kan grote consequenties hebben.

Door op deze wijze te werken en door op deze wijze welbewust de regels aan de laars te lappen heeft Chemiepack naar het oordeel van het Openbaar Ministerie de aanmerkelijke kans aanvaard dat er een fatale brand zou ontstaan: "Er ontstond op 5 januari 2011 letterlijk een kruitvat waar uiteindelijk de door een werknemer gebruikte gasbrander het spreekwoordelijke lont was waarmee het kruitvat is aangestoken" zei de officier op zitting: "De brand had ook kunnen ontstaan door een vonk van een mobiele telefoon of een botsende heftruck."

Tegen de directeur van Chemie Pack eist het OM vier jaar gevangenisstraf. Hij was eindverantwoordelijk. De veiligheidscoördinator hoorde drie jaar gevangenisstraf tegen zich eisen en de productie leider twee jaar. Allen hadden iets kunnen doen aan de slechte veiligheidscultuur of het overtreden van de vergunning, maar dat hebben ze niet gedaan. Het OM eist behalve gevangenisstraffen ook dat verdachten de komende vijf jaar niet meer mogen werken in een onderneming waarbinnen gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen. Dit omdat verdachten op zitting geen blijk hebben gegeven dat ze de gevolgen van hun gedragingen onderkennen. Het OM wil de maatschappij daarom tegen hen beschermen.

Tegen het bedrijf Chemie Pack eiste de officier van justitie op zitting een miljoen euro boete. Op zitting is ook een ontnemingsvordering aangekondigd tegen de directeur van Chemie Pack."

Bron: persbericht OM 9 november 2012 "Leidinggevenden Chemie Pack creëerden kruitvat"

c. Onzichtbare risico's

Hieronder verstaan we die groep van risico's die gekenmerkt worden door hun onzichtbaarheid. Die onzichtbaarheid uit zich op verschillende manieren. Het risico kan bijvoorbeeld ondervertegenwoordigd zijn in routineprocessen, maar het kan ook zijn dat de aard van de overtreding zorgt voor een zekere onzichtbaarheid. De gevolgen openbaren zich niet of nauwelijks of worden bewust verborgen gehouden. In een deel van de gevallen treden ook de slachtoffers niet naar buiten. Dit geldt nog meer voor de overtreders. Gevolg is dat de opspoorbaarheid wordt bemoeilijkt, vooral door het gebrek aan gegevens. Daarom worden er voor deze risico's vaak speciale toezichtarrangementen ontwikkeld en ingezet. Deze overtredingen blijven 'eeuwig' verborgen indien ze niet op tijd ontdekt of gedwongen blootgelegd worden door gerichte acties.

Voorbeelden: afpersing; corruptie; machtsmisbruik; gokken; prostitutie; drugshandel; *date rape*; (belasting)fraude; witteboorden-criminaliteit; loverboys; incest, kindermishandeling en andere familiegerelateerde misdaad, seksuele of fysieke mishandeling; illegale lozings en andere milieudelicten.

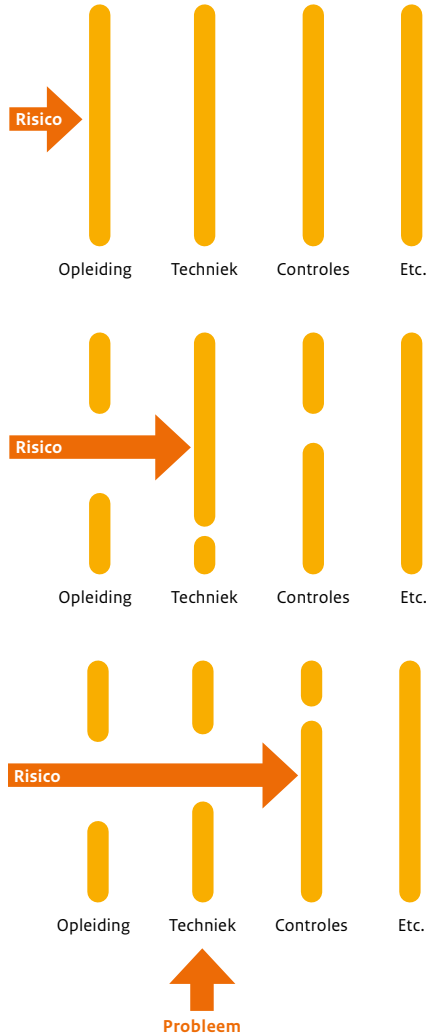
d. Risico's waarbij preventie een must is

Sommige gebeurtenissen zijn maatschappelijk onaanvaardbaar. Denk hierbij aan gebeurtenissen zoals een neerstortend vliegtuig, ontploffende chemiefabrieken of een *melt down* van een kerncentrale. Deze zijn zo ontwrichtend dat deze gebeurtenissen te allen tijde voorkomen zouden moeten worden. Dit blijkt uit de aandacht voor incidenten zoals een bijna-ongeval in de luchtvaart en lekkages bij kerncentrales. De regelgeving, het acteren van het bedrijf, de activiteiten die worden ontplooid richten zich daarom allemaal op preventie van deze gebeurtenis.

Hiervoor worden allerlei preventiemaatregelen genomen (barrières) die moeten voorkomen dat risico's de kans krijgen op te treden. Denk hierbij aan onder meer interne controles, opleidingen, technische oplossingen, zelfsturende systemen.

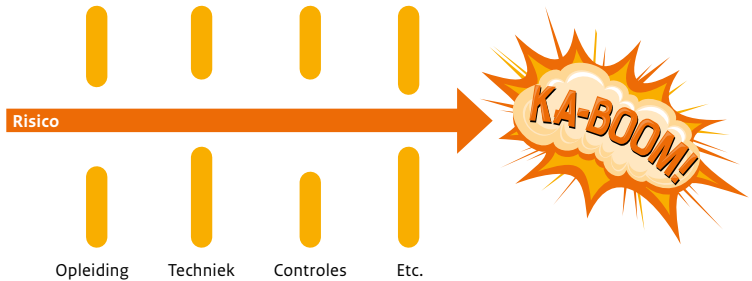
Hoe goed een systeem ook wordt ingericht, er kan altijd een foutje in de verschillende barrières sluipen. Een opleiding is niet afgerond, een interne controle wordt een keer niet uitgevoerd. Het systeem wordt zo ontworpen dat een foutje in een barrière wordt opgevangen door de volgende barrière. Een gebrek aan opleiding wordt bijvoorbeeld opgevangen door de interne controle.

Hierdoor gaat er eigenlijk nooit iets fout. Dat kan op zijn beurt leiden tot een situatie van 'inslapen': *complacency*.



Het vertrouwen in het systeem wordt steeds groter omdat er niets gebeurt. De verschillende barrières brokkelen door gebrek aan aandacht of middelen af. De middelen worden niet ter beschikking gesteld want er gaat immers nooit iets fout, en als er wat fout gaat vangt een andere barrière dat wel op.

Uiteindelijk worden de gaten in de barrière groter en groter en komt er een dag dat de gaten 'op één lijn liggen'. De riskante situatie doet zich voor en loopt uit op een ramp.



Problemen in deze categorie moeten dan ook worden gedefinieerd als een toename van het maatschappelijk risico door het afbrokkelen van barrières.

Denk hierbij aan kerncentrales, luchtvaartongevallen, dijkdoorbraken.



Mensenwerk

Je loopt risico als je bij dergelijke problemen alleen maar handhaaft via object-inspecties. Hier kijk je immers naar het eindproduct, en dat is steeds goed. Denk hierbij eens aan de volgende situatie.

In een productiebedrijf werkt Piet de eindcontroleur. Hij werkt daar al jaren en kent het bedrijf door en door. Door allerlei bezuinigingen is er beknibbeld op opleidingen en zijn investeringen uitgesteld. Dat is voor Piet niet erg, want hij weet dat als de lucht vochtig is, hij extra moet letten op de lijmlaag, dat de klinknagels van Gerrit vaak verkeerd zitten en dat de eerste week na onderhoud van de productiemachine er hier en daar deukjes in het product ontstaan. Hij pikt persoonlijk deze afwijkingen ertussenuit en laat ze herstellen voordat ze de deur uitgaan.

Althans tot morgen, want dan gaat hij met pensioen en zijn opvolger is nog niet aangewezen en dus nog niet ingewerkt.

e. Een te positief zelfbeeld

Organisaties waar zeer gespecialiseerde professionals werken worden vaak gekenmerkt door een gesloten, intern gerichte cultuur met een (te) positief zelfbeeld. Deze organisaties werken op basis van onderling vertrouwen en samenwerking (vakbroeders) en met een antipathie tegen toezicht door inspecteurs die niet uit het wereldje komen. De organisaties denken de boel op orde te hebben. Dit baseren ze op hun (vermeende) professionaliteit en vaak wordt er gekozen voor zelfregulering of vormen van intern of onderling toezicht (zoals peer reviews, accreditatiecommissies). Deze zelfregulering werkt want er komen geen zware incidenten voor, zo onderbouwen ze. “Er gebeurt toch niets”. Alles wat van buiten komt wordt niet geaccepteerd. Dit geldt in versterkte mate voor kritiek,

waarop ze vaak vanuit een ‘slachtofferrol’ reageren. Niet alleen accepteert de maatschappij dit gebrek aan transparantie niet meer, ook speelt hier het risico dat problemen intern vanuit de eigen professionele kaders worden aangepakt, met alle gevolgen vandien. Of dat risico’s niet worden onderkend. Een voorbeeld hiervan is de waarde die in de gezondheidszorgcultuur wordt gehecht aan preventie door te focussen op hygiëne waardoor er geen aandacht is voor frauderisico’s, als een arts die al zou kunnen waarnemen. Voorbeelden zijn accountants, artsen, loodsen, luchtverkeersleider, bankiers et cetera.

f. Grootschalige problemen

Er zijn ook problemen die zo groot zijn dat een lokale toezichthouder ze niet kan oplossen. Uiteraard kan er vaak een bijdrage worden geleverd, maar meer ook niet. De aanpak en theorie die we in dit boek bieden, zijn daar niet voor bedoeld. Vaak moeten deze problemen worden opgelost door vrijwillige internationale samenwerking. Aan de andere kant is het met goed *slicen* en *dicen* wel mogelijk een deelprobleem aan te pakken. Bijvoorbeeld in het milieuveld zijn hiervoor mogelijkheden.

Denk hierbij aan internationale verdragen over het gebruik van landmijnen, genocide, klimaatverandering, regulering van banken en dergelijke.

g. Een systeem waarbij bekendheid van het negatieve gedrag kopiëren in de hand werkt

In een dergelijk systeem wordt een relatief simpele, maar gevaarlijke handeling uitgevoerd die uitnodigt tot kopieergedrag als anderen hier kennis van nemen. Soms is dit gekoppeld aan baldadigheid, stoerdoenerij of vandalisme. Daarnaast manifesteert dit zich bij gebeurtenissen zoals zelfmoord en familiedrama’s. Het gevaar

ontstaat indien dergelijke handelingen in de openbaarheid komen via de media zoals het journaal, de kranten, en/of bemoeienis van de politiek. Sinds een tijdje spelen de sociale media hierbij een moeilijk te beheersen katalyserende rol. Volgens de meeste deskundigen is het zoveel mogelijk beperken van de aandacht ('doodzwijgen') in dit soort gevallen de beste oplossing.



Voorbeeld: Crofty bom

Een voorbeeld is de zogenaamde Crofty bom. Door aluminium toe te voegen aan een gootsteenontstopper en deze fles af te sluiten ontstaat een chemische reactie die de fles met een grote knal doet exploderen. Een dag nadat het journaal een item over deze bom uitzond, was het gootsteenmiddel uitverkocht en waren er veel knallen in Nederland te horen.

h. Systemen met algemeen gebruik (the commons)

In dergelijke systemen is er sprake van homogene groepen en algemeen toegankelijke gezamenlijke middelen, maar de middelen zijn beperkt of eroderen bij intensief gebruik. Denk hierbij aan schone lucht (CO₂-uitstoot) of gebruik van natuurgronden. Het individu heeft alle baat bij het gebruik van dit middel, terwijl de kosten hiervoor gedeeld worden met iedereen die het middel gebruikt. Sterker nog, door de schaarste die ontstaat nemen de baten alleen maar toe (de prijs die je voor het schaarse goed krijgt gaat dan immers omhoog). Vaak gaat de groep ervan uit dat de anderen een rationele kosten-batenafweging maken en dus minder gebruik zullen maken van de schaarse middelen.



Voorbeeld: Overbevissing

Er leven slechts een beperkt aantal vissen in de zee, en iedereen kan vrij vissen. Als er echter te veel gevestigd wordt, kan de visstand zich het volgend jaar niet herstellen. Na enige jaren verdwijnt de vis. De individuele visser heeft alle belang bij meer vangst aangezien hij daardoor meer verdient. Als de schaarste toeneemt verdient hij zelfs nog meer omdat de prijs omhoog kan. De directe gevolgen betaalt hij (nog even) niet, of hij gaat ervan uit dat anderen dan wel minder vissen, of hij redeneert juist: ik mag het ook want anderen doen het ook. Als alle vissers deze denkrant volgen, blijft er uiteindelijk geen vis meer over.



i. Emerging problems

Emerging problems hebben een lange ontstaansgeschiedenis. Ze zijn op een sluipende wijze aan de oppervlakte gekomen. De schade is nog gering en er zijn nog geen regels die dit probleem afdekken. Vaak wordt het probleem gebagatelliseerd en wordt de groeipotentie niet onderkend. Er is ook nog geen politieke en/of publieke belangstelling voor. Er is nog geen sprake van een hardnekkig probleem, maar beoordeeld moet worden of het dat kan worden zodat het in de kiem gesmoord kan worden. Het is dus zaak deze problemen snel te beoordelen en in te grijpen. Het is namelijk op dit moment een relatief gemakkelijk en overzichtelijk aan te pakken. Voorbeelden: laseren van voertuigen, tekort aan instroom op technische scholen, koperdiefstal.



Oefening 8: Probleembeschrijvingen

Welke van deze probleembeschrijvingen (a t/m i) kom je tegen in je eigen dagelijkse praktijk?



Checklist Probleembeschrijving

Na dit hoofdstuk heb je een duidelijke, met de opdrachtgever afgestemde probleemdefinitie. Afgesproken is welk deelprobleem (of welke deelproblemen) je als eerste aan gaat pakken. Daarvoor heb je het volgende in kaart gebracht:

- Je hebt het probleemgebied opgesplitst in deelproblemen;
- Per deelprobleem heb je een duidelijke probleemdefinitie met hierin de actor, de handeling, de schade en de afbakening;
- Je kunt de bijdrage per deelprobleem cijfermatig onderbouwen of beredeneren;
- Je weet per probleemdefinitie de kenmerken aan te geven van het probleem;
- Je hebt de keuze gemaakt welk deelprobleem je als eerste gaat oplossen;
- Je opdrachtgever gaat hiermee akkoord.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
 - Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
 - Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
 - Railned Spoorwegveiligheid (aut. E. Griffioen): Verbeteren Veiligheid op Overwegen (1999)
 - Donella H. Meadows: Thinking in systems
(Earthscan: ISBN: 978-1-84407-726-7, 2008)
 - James Reason: Human Error, models and management
(Source: BMJ: British Medical Journal, Vol. 320, No. 7237 (Mar. 18, 2000);
Published by: BMJ Publishing Group)
-



6. Effectmeting voorbereiden: hoe ga je je straks verantwoorden?

Je hebt nu samen met je opdrachtgever bepaald welk probleem je gaat oplossen. Je zult ook willen weten of het goed gaat en of je oplossing effectief is. Daarvoor moet je vooraf een meetsysteem inrichten. Dit houdt niet alleen in dat je indicatoren vaststelt, maar ook dat er middelen beschikbaar zijn om te gaan meten. Het meetstelsel meet de verandering in het maatschappelijk probleem. Je zult ook moeten bijhouden of de acties die je uitzet, naar behoren worden uitgevoerd. Als het meetsysteem is ingericht, meet je eerst de uitgangssituatie.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe je een meetsysteem opzet. Friedman maakt hiervoor onderscheid tussen maatschappelijke verantwoording (*population accountability*) en prestatieverantwoording (*performance accountability*). Bij beide soorten horen andere indicatoren. Deze staan uitgewerkt in 6.1 en 6.2.

6.1 Maatschappelijke verantwoording

Maatschappelijke verantwoording verantwoordt de mate waarin het maatschappelijke doel is bereikt. In hoeverre is het probleem teruggebracht tot een acceptabel maatschappelijk niveau? Om de indicatoren te definiëren die bij het gewenste maatschappelijke niveau horen, beschrijft Friedman vier stappen:

1. Definitie van de populatie

Zoals in hoofdstuk 4 al is aangegeven, is de populatie dat deel van de bevolking dat geconfronteerd wordt met de gevolgen van het probleem. Degenen voor wie je dus de maatschappelijk gewenste situatie probeert te bereiken. Omschrijf dus duidelijk wie de populatie is. Daarmee kader je je probleem ook in.

2. Beschrijving van de ideale wereld als het maatschappelijk doel bereikt is

Om tot indicatoren te komen moet je volgens Friedman al vertellend de ideale wereld beschrijven als er geen problemen zijn. Door het te vertellen kom je als vanzelf de bijbehorende indicatoren tegen.

3. Beschrijving van de wereld als het mis gaat

Als de beschrijving niet tot voldoende indicatoren leidt, beschrijf dan de wereld als het fout gaat en haal daar de indicatoren uit.



Casus: Vliegtuigcrashes

Het beleid voor kleine, lichte luchtvaartuigen (de Micro Light Aircraft: MLA) is jarenlang geweest dat de veiligheid hun eigen verantwoordelijkheid was. Dit ging ook jaren goed omdat het hier om kleine gemotoriseerde zeilvliegers gaat. Voor deze groep waren kleine lokale luchthavens ingericht met bijbehorend ongecontroleerd luchtruim (zonder verkeersleiding). De techniek heeft zich in de loop van de jaren verbeterd, waardoor de 'kleine vliegtuigjes' inmiddels met gesloten cockpit heel Nederland over konden. Zij konden dus steeds verder en hoger vliegen vanaf hun luchtvaartterrein, kwamen vervolgens per ongeluk in gecontroleerd gebied terecht (met verkeersleiding) en hinderden daarmee burgerluchtvaart en militaire luchtvaart. Ook stortte er wel eens een MLA neer in bewoond gebied. Er moest iets aan dat probleem gedaan worden.



De gedefinieerde populatie:

De burger- en militaire luchtvaart en de burger op de grond (de veiligheid van de MLA's zelf bleef immers eigen verantwoordelijkheid).

De ideale wereld als het goed gaat:

De burgerluchtvaart of militaire luchtvaart vliegt niet gestoord door MLA's in het gecontroleerde luchtruim (% vluchten dat geen incident heeft waarbij een MLA betrokken is). Als zij door het gecontroleerd luchtruim vliegen komt een MLA-vliegtuig niet in de buurt (% vluchten zonder incidenten waarbij een MLA te dichtbij komt).

De wereld als het fout gaat:

In het gecontroleerde gebied vliegen geen MLA's (aantal incidenten per jaar waarbij MLA's in gecontroleerd gebied komen gedeeld door het aantal MLA's). Als MLA's neerstorten doen ze dat niet in stadsgebied (% ongelukken in de buurt van een stad) en veroorzaken ze geen schade aan burgers (gemiddelde schade aan burgers per crash).

4. Keuze van de indicatoren

Zodra de indicatoren geïdentificeerd zijn moet je er een beperkt aantal kiezen. Volgens Friedman gelden voor deze keuze drie criteria:

a. Representatiekracht: zegt de indicator iets over het probleem?

De gekozen indicator moet daadwerkelijk iets zeggen over het probleem. Het moet er representatief voor zijn. Indicatoren met absolute aantallen zijn daarom vaak niet bruikbaar. Aantallen moeten aan iets gerelateerd zijn (percentage, per maand, per steekproef, et cetera).

Indicatoren moeten ook kwalitatief iets met het probleem te maken hebben. Een indicator als het percentage blauwe ogen van de verkeersovertreders zegt natuurlijk niets over het probleem van door rood fietsen.

b. Communicatiekracht: spreekt de indicator het publiek aan?

Met de gekozen indicator moet je ook de stand van zaken kunnen communiceren. Het publiek moet kunnen begrijpen hoe het met de wereld staat. Je verantwoordt je immers richting dit publiek. Een representatieve indicator die niemand begrijpt, leidt alleen maar tot wantrouwen en vragen.

c. Datakracht: kan ik aan gegevens komen?

Je kunt een representatieve, communicatieve indicator kiezen, maar als je niet aan gegevens kunt komen, kun je niets meten. Ga dus na of de data die je nodig hebt, beschikbaar zijn of beschikbaar kunnen worden gesteld. Hiervoor moet je vooraf een meetsysteem inrichten en inregelen. Dit kan om (flinke) investeringen vragen.



Casus: Geluidsoverlast berekenen of meten?

De geluidsoverlast van Schiphol is jarenlang gemeten via een rekenmethode waarbij representatieve meetpunten werden gekozen en aan de hand van vluchten de overlast werd berekend. Hoewel wetenschappelijk de rekenmethode representatief was voor de overlast, was die nauwelijks uit te leggen aan de omwonenden. Er ontstond al snel wantrouwen over de systematiek, zeker omdat er regelmatig berichten kwamen dat er nog wel ruimte was tot groei van het aantal vluchten.

De vraag ontstond om met microfonen in het veld het daadwerkelijke lawaai te meten. Hoewel dit communicatief sterk is, is die meting niet representatief voor de overlast door vliegtuigen. Een microfoon meet al het geluid, dus ook van brommers of sirenes, en meet juist niets van het geluid een paar meter verderop.

6.2 Prestatieverantwoording

Prestatieverantwoording is de verantwoording over de individuele programma's of interventies die zijn ingericht om het maatschappelijk probleem te reduceren. Hiervoor identificeert Friedman vier stappen: de doelgroep identificeren, activiteiten definiëren, vragen stellen en indicatoren selecteren. Het gaat hier dus om de verantwoording van de oplossingen voor je probleem. Hoe je aan deze oplossingen komt, wordt in de volgende hoofdstukken behandeld.

Stap 1. Identificatie van de doelgroep

Een programma of interventie richt zich op een bepaalde doelgroep. Friedman noemt deze doelgroep de klantenpopulatie. Voor de handhaving gebruiken we liever de term programmapopulatie. Deze programmapopulatie kan dus aanmerkelijk afwijken van de maatschappelijke populatie die je probeert te beschermen. Deze doelgroep moet duidelijk gedefinieerd worden.

Stap 2. Identificatie van de activiteiten

In een programma worden activiteiten uitgevoerd: de acties in het veld. Ook deze activiteiten moeten worden geïdentificeerd.



Casus: Vliegveiligheidscampagne 1

Om het eerder genoemde probleem van de MLA's (Micro Light Aircraft) op te lossen is de toenmalige IVW een vliegveiligheidscampagne gestart. Deze campagne had als doel de kennis van de regels en het luchtruim binnen de MLA-wereld te verbeteren. De doelgroep waarop de campagne zich richtte waren de vliegclubs en de piloten van de kleine luchtvaart. In de campagne werden posters met belangrijke reminders gedrukt en verspreid. Daarnaast werden vliegclubs benaderd: ze kregen een presentatie aangeboden over de laatste stand van regels en luchtruimindeling voor hun clubleden.

De klantenpopulatie:

- Vliegclubs
- Piloten uit de kleine luchtvaart

De activiteiten:

- Ontwerpen van posters
 - Drukken van posters
 - Verspreiden van posters
 - Clubs benaderen voor een presentatie
 - Presentaties geven
-

Stap 3. Vragen stellen

Als je de populatie kent en de bijbehorende activiteiten, moet je volgens Friedman jezelf de volgende vragen stellen:

- Wat hebben we gedaan?
- Wat heeft de doelgroep eraan gehad?
- Hoeveel hebben we gedaan?
- Hoe goed hebben we dat gedaan?

Hierdoor ontstaat de volgende matrix:

	Hoeveel hebben we gedaan? (absolute aantallen)	Hoe goed hebben we dat gedaan? (relatieve gegevens)
Wat hebben we gedaan?	A	B
Wat heeft de doelgroep eraan gehad?	C	D

Om indicatoren te bepalen begin je in segment A. Hierin zet je de programmapopulatie en activiteiten in aantallen neer.

Van hieruit bepaal je de indicatoren in segment B: wanneer zijn de activiteiten goed uitgevoerd? Voor inspecties met een kwaliteitsstelsel staan hier vaak de kwaliteitsindicatoren. Een gemakkelijke manier om van A naar B te komen is de absolute aantallen relatief te maken, bijvoorbeeld het percentage van de populatie dat bereikt is, of het aantal activiteiten per populatie.

Vervolgens redeneer je van A naar C: wanneer vind je dat de populatie er iets aan heeft gehad? Welke indicatoren horen hierbij? In principe is dit de mate waarin een externe verandering tot stand is gebracht, zoals een gedragsverandering, verandering in kennisniveau, in status, in fysieke conditie, et cetera.

Van C naar D volgt tot slot weer de stap om de absolute aantallen relatief te maken.



Casus: Vliegveiligheidscampagne II

We werken het voorbeeld van de vliegveiligheidscampagne verder uit. In segment A komt dan:

De klantenpopulatie:

- Vliegclubs
- Piloten uit de kleine luchtvaart

De activiteiten:

- Ontwerpen van posters
- Drukken van posters
- Verspreiden van posters
- Clubs benaderen voor een presentatie
- Presentaties geven

In segment B: wanneer doen we de dingen goed?

- Het percentage vliegclubs dat positief reageert op de aanbieding een presentatie te geven
- Het percentage piloten van een vliegclub dat naar een presentatie komt
- Het percentage piloten dat bereikt wordt via de presentatie
- Het aantal nieuwe posters per jaar
- Het percentage weggegeven posters
- Het percentage vliegclubs dat daadwerkelijk een presentatie krijgt per jaar
- Het percentage piloten dat de campagne kent

Deze getallen zeggen iets over of je dingen goed hebt gedaan, maar niet of het enig effect heeft gehad. Als een piloot die bij de presentatie zit niets nieuws

hoort of zich verveelt, dan heeft de presentatie ook geen zin. Het doel achter de campagne was zijn kennisniveau te verhogen en daarmee zijn vlieggedrag te verbeteren.

Indicatoren in het C (absoluut) /D (relatief) segment die bepaald waren:

- Het percentage vliegclubs dat tevreden was over de presentatie
 - Het percentage vliegclubs dat het jaar erna weer om een presentatie vraagt
 - Het percentage deelnemers dat iets nieuws hoort op de presentatie
 - Het percentage deelnemers dat zegt zijn gedrag te veranderen naar aanleiding van de presentatie
 - Het percentage uitgedeelde posters dat zichtbaar in de vliegclub hangt
-

Stap 4. Selectie van de indicatoren

Door de matrix in te vullen ontstaat in elk segment een rijtje indicatoren. Zowel Friedman als Sparrow zeggen dat je het aantal indicatoren moet beperken. Je zult dus moeten kiezen. Managers hebben de neiging om de indicatoren uit segment A te kiezen. Deze zijn vaak gemakkelijk voorhanden en er is gemakkelijk op te sturen; je bent het meeste *in control*. Maar ze zeggen het minst. Idealiter gebruik je de indicatoren uit segment D en als dat niet kan segment C.

Zet de indicatoren uit C en D op een rij en bepaal per indicator welke je, met de bestaande data en infrastructuur, al kunt meten, of met weinig inspanning meetbaar kunt maken. Deze zet je apart.

Vraag vervolgens aan de (programma)manager welke drie van deze indicatoren hij zou gebruiken als hij zich nu zou moeten verantwoorden over het succes van het programma of de interventie. Dit zijn dan de indicatoren die het volgend jaar worden gemeten en gerapporteerd.

Vraag tot slot welke indicator(en) hij bij zou willen kopen uit het rijtje indicatoren die nog niet meetbaar zijn, als hij zich volgend jaar

weer moet verantwoord. Deze indicator(en) vormen je ontwikkelingsprogramma voor het komend jaar.



Casus: Vliegveiligheidscampagne III

In het geval van de MLA's (Micro Light Aircraft) zijn de indicatoren getoetst tegen de criteria communicatiekracht (kolom 1), representatiekracht (kolom 2) en meetbaarheid (kolom 3). De volgende indicatoren zijn gekozen, waarbij de twee die negatief scoren via een aanpassing aan het enquêteformulier na de presentatie in het nieuwe jaar gemeten gingen worden.

Percentage van de vliegclubs die een presentatie hebben gehad dat tevreden is over de presentatie.	++	++	+
Percentage van de presentaties dat aan de verwachting van de aanvrager voldeed.	++	++	+
Percentage van de piloten dat de campagne kent.	++	++	-
Percentage deelnemers dat hun gedrag heeft veranderd naar aanleiding van de presentatie.	++	++	-
Percentage piloten dat een presentatie gehad heeft de afgelopen periode.	++	+	+
Percentage van de vliegclubs die een presentatie gehad hebben dat vervolgvragen stelt.	+	++	++
Percentage van de presentaties dat een vervolgactie zoals vragen of herhaalverzoeken oproept.	+	++	+

N.B. De campagne is uiteindelijk stilgelegd omdat uit de cijfers bleek dat de inspanning voor het geven van de presentaties wel erg hoog was in verhouding tot het behaalde effect.



De combinatie van maatschappelijke en prestatieverantwoording

Een voortgangsrapportage over de stand van zaken van een programma binnen een probleemaanpak ziet er dan als volgt uit.

Maatschappelijke verantwoording:

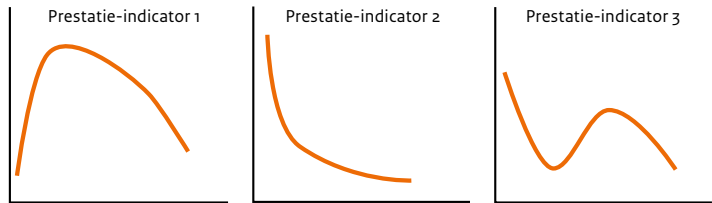
- Het te bereiken resultaat: het te bereiken resultaat voor de populatie als het probleem is opgelost
- Stand van zaken: de stand van de indicatoren



- Het verhaal: een opsomming van de meest relevante gebeurtenissen die het huidige verloop verklaren
- Partners: een opsomming van de partijen die helpen het probleem op te lossen
- Kosten: een overzicht van de kosten van het programma
- Jouw rol: de rol die je programma speelt in het oplossen van het probleem

Prestatieverantwoording:

- Programma: een korte beschrijving van jouw programma
- Prestatie-indicatoren: de stand van zaken ten aanzien van jouw prestatie-indicatoren



- Het verhaal: een opsomming van de meest relevante gebeurtenissen die het huidige verloop verklaren
 - Partners: een opsomming van de partijen die aan je programma meewerken
 - Actieplan: voorstellen voor aanpassingen van het programma in de komende periode
-



Oefening 9: Verantwoording

Maak, volgens de vier stappen uit dit hoofdstuk, een dergelijk schema voor één van de activiteiten die je in je dagelijks werk uitvoert. De grafieken mogen nog even leeg zijn.



Checklist Effectmeting voorbereiden

Na dit hoofdstuk heb je met je opdrachtgever bepaald hoe je het maatschappelijk succes van je project gaat meten. In een later stadium (als je voor oplossingen hebt gekozen) heb je ook afgesproken hoe je de voortgang van de individuele acties gaat meten en hoe je het project gaat sturen en verantwoorden. Daarvoor heb je het volgende in kaart gebracht:

- Je hebt de populatie-indicatoren vastgesteld die het maatschappelijk probleem representeren;
- Je weet de waarde van deze indicatoren voordat je aan oplossingen begint;
- Je hebt voorspeld hoe deze indicatoren gaan lopen bij succes;
- Je hebt bedacht hoe deze populatie-indicatoren worden gemeten;
- Je hebt gezorgd dat deze middelen beschikbaar zijn;
- Je hebt afspraken gemaakt over wie de voortgang meet en bewaakt.

In een later stadium als je oplossingen hebt vastgesteld:

- Je hebt per oplossing de prestatie-indicatoren vastgesteld die het succes van de oplossing representeren;
 - Je weet de waarde van deze prestatie-indicatoren voordat je aan oplossingen begint;
 - Je hebt voorspeld hoe deze indicatoren gaan lopen bij succes;
 - Je hebt bedacht hoe deze prestatie-indicatoren worden gemeten;
 - Je hebt gezorgd dat deze middelen beschikbaar zijn;
 - Je hebt afspraken gemaakt over wie de voortgang meet en bewaakt;
 - Je hebt afgesproken wanneer het probleem tot een acceptabel niveau is teruggebracht;
 - Je hebt een rapportagevorm afgesproken waarin de relatie tussen het maatschappelijk succes en de oplossing duidelijk wordt gemaakt.
-



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
 - Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
 - Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
-



7. Probleemanalyse: wat weet je van de situatie?

Nu je met je opdrachtgever hebt afgesproken welk probleem je gaat oplossen, en hoe je het resultaat gaat meten, is het zaak zoveel mogelijk over de dynamiek van het systeem te weten te komen. Hoe steekt het probleem precies in elkaar? Voordat je naar een oplossing toe gaat werken, zul je het probleem nader moeten analyseren.

Dit doe je door vanuit verschillende gezichtspunten naar het probleem te kijken. Elke 'bril' geeft je weer andere informatie voor mogelijke oplossingen. In dit hoofdstuk presenteren we drie brillen om uit te kiezen, want niet elke bril is geschikt voor elk probleem.

7.1 Drie modellen



a. Historisch onderzoek (*story behind the baseline*)

De meest voorkomende en vaak als eerste gebruikte analysemethode is het in kaart brengen van wat er nu precies gebeurt (of gebeurd is). Dit heet bij Sparrow de chronologie van de gebeurtenissen en bij Friedman de *story behind the baseline*. Sparrow kijkt vooral naar de volgorde in de tijd en het patroon dat daarin zichtbaar wordt en zoekt daarin naar aanknopingspunten voor interventie. Friedman kijkt vooral naar de factoren die ervoor zorgen dat de trend negatief is. Door deze methoden te combineren ontstaat een bruikbaar en goedkoop instrument om snel tot een bruikbare analyse van het probleem te komen.

Deze methode wordt in het toezicht vaak toegepast bij incidenten en grote ongevallen om lessen uit te trekken. Denk bijvoorbeeld aan de onderzoeksrapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie die vaak een uitgebreid feitenrelaas opnemen. Deze methode – die op zichzelf zo goed als vormvrij is – kan ook voor probleemanalyse gebruikt worden.



b. Bowtie-model: interventie meteen na het incident (*containen*)

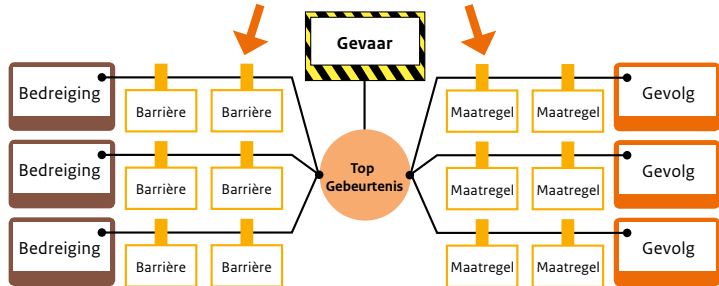
De Bowtie-methode (BTM), zo genoemd vanwege de opvallende gelijkenis in de weergave met een *bowtie* (vlinderdas), is ontstaan in de jaren 70 bij Shell na onderzoek naar de oorzaken van de Piper Alpha-ramp. Alle oorzaken van de gebeurtenis en alle gevolgen ervan zijn hier in kaart gebracht. Het overzicht van de *bowtie* bleek een krachtig analyse-instrument te zijn voor de relatie tussen de oorzaken en gevolgen van een ongewenste gebeurtenis en vooral aanknopingspunten te bieden voor interventies kort na de ongewenste gebeurtenis. Hiermee wordt het domino-effect van gevolgen zo kort als mogelijk na de gebeurtenis onderbroken.

De BTM is een instrument dat veel gebruikt wordt bij risicomanagement. Hierbij worden vier stappen onderscheiden: (1) identificatie van de risico's, (2) beoordeling van de risico's, (3) beheersing van de risico's, en (4) beperking van de schade. De BTM geeft inzichten die behulpzaam kunnen zijn voor alle stappen van risicomanagement. Bij een hardnekkig probleem waarvan de gevolgen de nodige schade voor de maatschappij veroorzaken, is deze analysemethode zeer geschikt: je kunt de aanpak van het probleem beginnen vanuit het perspectief van de beperking van de schade op korte termijn, en voor de langere termijn werken aan eliminatie van het probleem en het organiseren van interventies met preventieve werking.

In de BTM worden de volgende begrippen gehanteerd:

- Bedreiging
- Afscherming
- Gevaar
- Gebeurtenis
- Gevolg
- Herstelmaatregel.

In een BTM-plaatje ziet dat er als volgt uit:

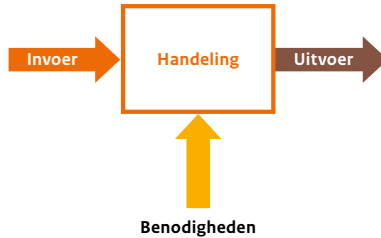


Het is overigens goed mogelijk dat je als gevolg van deze analyse tot een andere probleemdefinitie komt: waar het probleem gedefinieerd was als een 'gevolg', kan het feitelijk blijken te liggen bij het ontbreken van afdoende afscherming voor de kritieke gebeurtenis, of bij het ontbreken van adequate herstelmaatregelen.



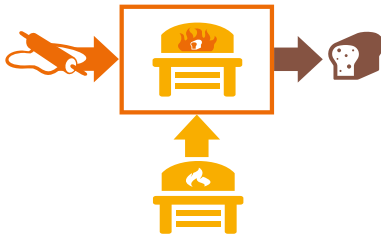
c. Het procesanalysemodel

Hardnekkige problemen kunnen ontstaan doordat processen onvoldoende beheerst zijn. Deze processen kun je nader analyseren, waardoor je meer inzicht krijgt in het ontstaan van problemen. Het boek 'Analyse van organisatieproblemen' van Jan in 't Veld geeft een methodiek voor procesbeschrijving. Hij gebruikt de volgende basisnotatie voor het proces:



Centraal staat een handeling. Deze handeling transformeert de invoer van het proces in uitvoer. De benodigheden (nodig om deze handeling uit te voeren) worden tijdens de handeling gebruikt, maar niet verbruikt! Zij zijn aan het eind van de handeling nog steeds in dezelfde staat.

Een simpel voorbeeld:



Het proces 'brood maken' van een bakker bestaat uit de handeling 'brood bakken'. Tijdens deze handeling wordt het deeg (de invoer van het proces) omgezet in brood (de uitvoer van het proces). Hiervoor gebruikt de bakker een oven (benodigheden).

Deze oven is aan het einde van het proces nog steeds beschikbaar; het deeg is echter permanent in brood veranderd.

7.2 Toepassing van het procesanalysemodel

Het procesanalysemodel wordt hierna toegepast op de ontwikkeling van een managementsysteem, en op maatschappelijke problemen.

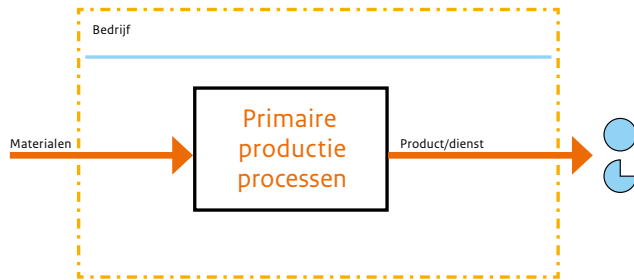
Toepassing op de ontwikkeling van het managementsysteem

Uiteindelijk zal een persoon/zzp'er/afdeling/bedrijf moeten zorgen dat zijn activiteiten aan de wet voldoen. Een belangrijke analyse is die op het systeem dat borgt dat de processen en de eindproducten aan de wet voldoen. Er zijn verschillende niveaus van systemen te onderkennen met een toenemende kans op naleving. Door te stimuleren dat de organisatie naar een hoger ontwikkelstadium evolueert kunnen sommige problemen opgelost worden.

Hierna staan acht ontwikkelstadia beschreven. De notatie is steeds als volgt:

- Product/dienst dat voldoet aan de eisen
- ◐ Defect product/dienst

Ontwikkelstadium 1: Onbeheerst proces

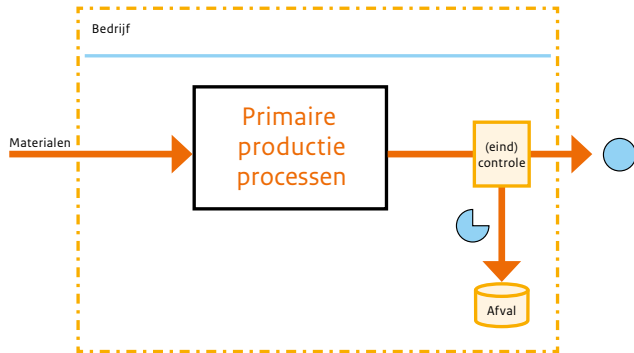


Bij het onbeheerste proces worden er producten of diensten gemaakt of geleverd zonder enige kwaliteitscontrole. Of het product, dienst of situatie goed is of niet, maakt niet uit; dat klanten niet terugkomen wordt op de koop toegenomen. Dit kan daar waar er eenmalig kortstondig contact is met de klant. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verkoop op straathoeken van memorabilia voor toeristen zoals petjes.

Een variant hierop is het onbeheerste proces met terugbrenggarantie: als het product niet werkt mag je hem gratis komen omruilen voor een betere. De onderneming legt hierbij de controle bij de klant en probeert door deze garantie de klant toch aan hem te binden.

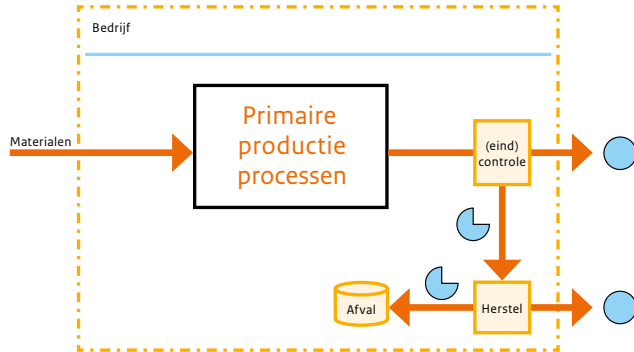
Een dergelijke manier van werken geeft het risico dat er defecte producten op de markt komen. Als daar eisen aan zijn gesteld (zoals een leeftijdsindicatie), creëer je dus onveiligheid. Het is ook maar de vraag of de consument tijdig het defect ontdekt.

Ontwikkelstadium 2: Het onbeheerste proces met eindcontrole



Bij eindcontrole maakt het niet uit of het bedrijf nog zijn processen beheerst, want voordat het (tussen- of eind)product of de dienst wordt geleverd aan de klant is er een (hopelijk 100%) eindcontrole die het bedrijf zelf uitvoert. Hierbij worden de producten of diensten getoetst aan de norm. Defecte producten worden verwijderd of diensten worden tijdig gestopt. Het bedrijf doet hier dus als het ware zijn eigen objectinspecties.

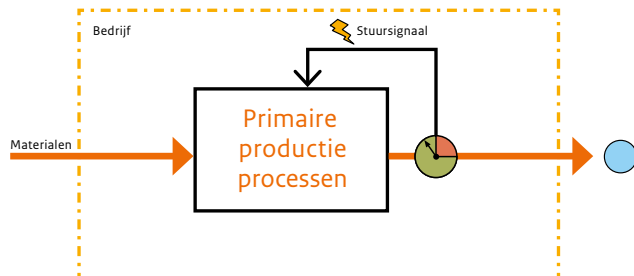
In plaats van het product weg te gooien kan het bedrijf er ook voor kiezen het defecte product opnieuw in behandeling te nemen om het, indien mogelijk, alsnog aan de eisen te laten voldoen.



Ontwikkelstadium 3: Procesbeheersing door koppelingen

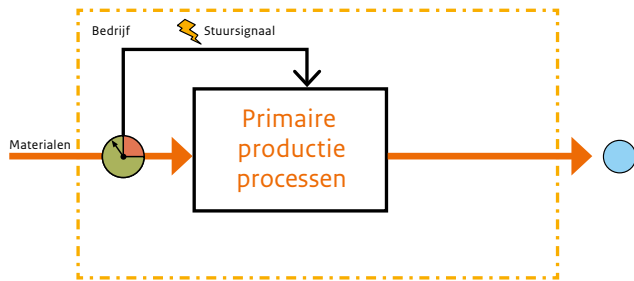
Bij procesbeheersing probeert de onderneming zijn processen te beheersen en te sturen zodat er geen defect eindproduct ontstaat. Hij brengt meetpunten aan in het proces en stuurt op basis van deze metingen zijn proces bij. Hiervan bestaan twee belangrijke varianten: de terugwaarts- en de voortwaartskoppeling.

Terugwaartskoppeling:



Allerlei kenmerken van het product worden aan het einde van het proces gemeten. Naar aanleiding van de resultaten wordt het proces tijdig bijgestuurd zodat het product binnen de eisen blijft. (Voorbeeld: door achteraf te beoordelen of het brood bruin genoeg is kan geconstateerd worden dat het brood steeds witter wordt, en dat het nodig is de oventemperatuur bij te stellen.) Bij een dienst kan de meting bijvoorbeeld een klantenquête zijn.

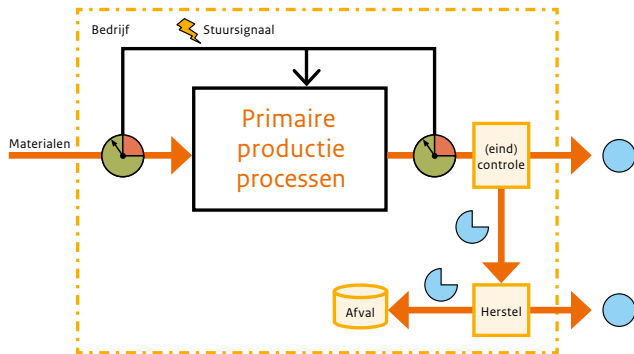
Voorwaartskoppeling:



Bij voorwaartskoppeling worden allerlei kenmerken van de materialen gemeten voordat zij het proces ingaan. De relatie van de materiaalkenmerken en de procesinstellingen en het eindproduct is bekend. Op basis van de waarden wordt het proces zo ingesteld dat een goed product is gegarandeerd.

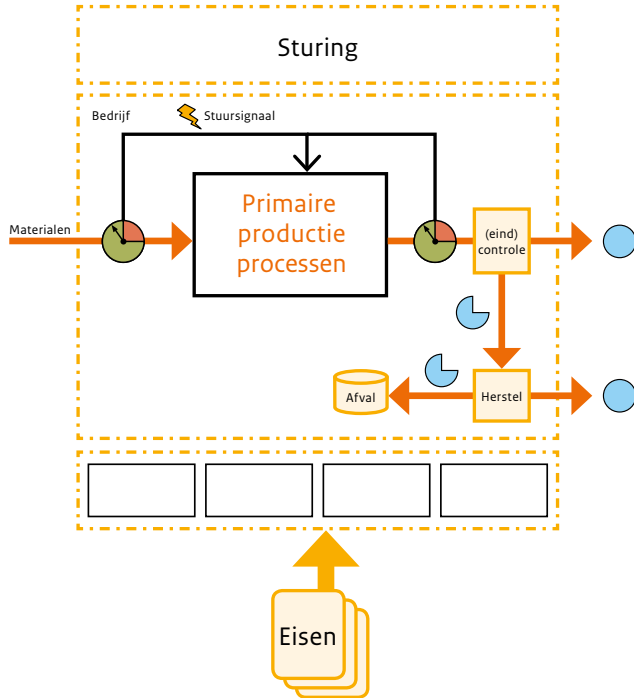
Ontwikkelstadium 4: Beheersing van het primaire proces (1 t/m 3 gecombineerd)

Procesbeheersing wil niet zeggen dat er altijd een goed product uitkomt; een proces kan al defecte producten opleveren voordat het wordt bijgestuurd, of er kunnen defecten optreden op eigenschappen die niet worden gemeten. Een vorm van eindcontrole kan dan nog steeds mogelijk zijn. Daarnaast kunnen voorwaarts- en terugwaarts koppeling gecombineerd worden. Het ideale procesbeheersingsplaatje ziet er kortom zo uit:



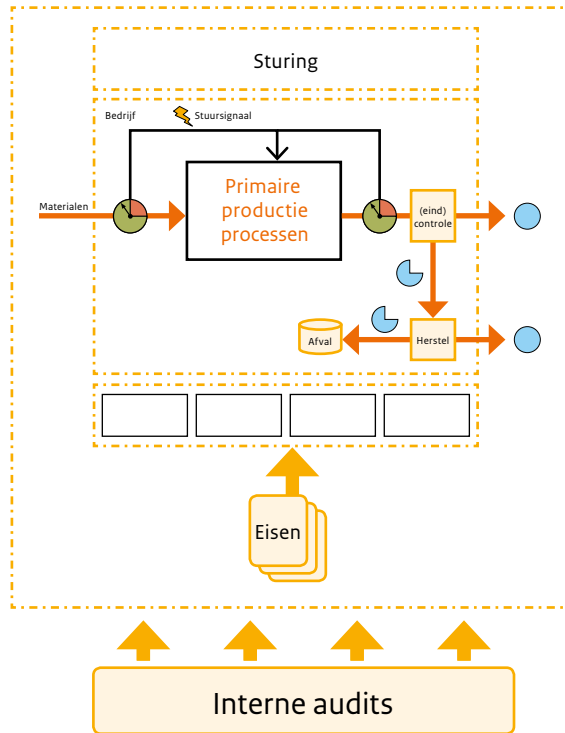
Hierbij is het primaire proces geborgd.

Ontwikkelstadium 5: Aspectstelsysteem



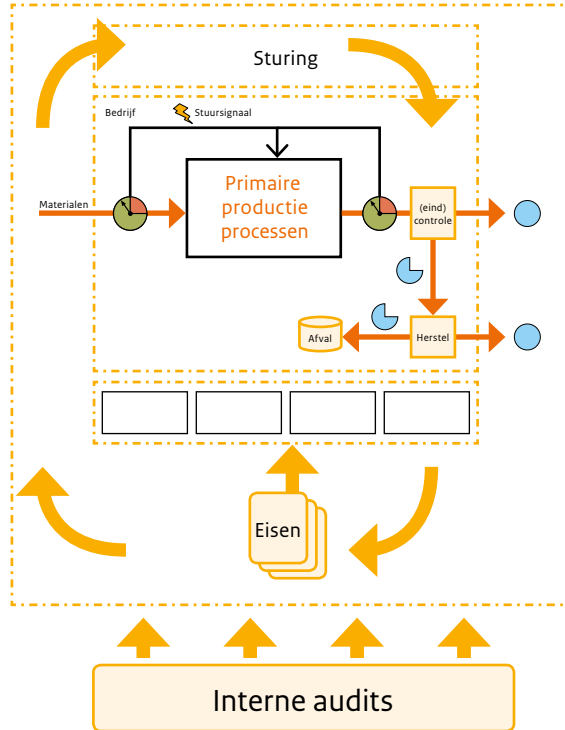
Als het primaire proces geborgd is, wil dat niet altijd zeggen dat alles goed is. Als de eindcontroleur niet goed is opgeleid of de machines niet goed worden onderhouden kunnen er ook problemen ontstaan. Als er ook eisen worden gesteld aan deze andere processen dan ontstaat een aspectstelsysteem. Bijvoorbeeld een onderhoudsysteem, een hygiënesysteem, een kwaliteitstelsysteem, een milieusysteem et cetera.

Ontwikkelstadium 6: Borgingsysteem



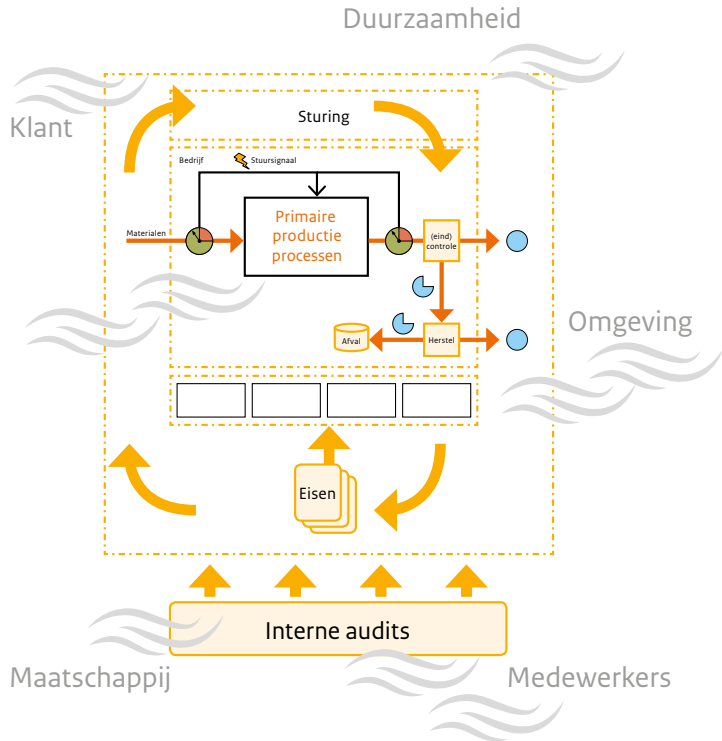
Enkel eisen stellen is soms niet genoeg. Als je intern ook controleert of de eisen die je zelf hebt gesteld aan de overige processen worden toegepast (bijvoorbeeld door interne audits) en vervolgens de afwijkingen corrigeert, dan spreken we van een borgingsysteem.

Ontwikkelstadium 7: Managementsysteem



In dit systeem bekijk je niet alleen of je product goed is, of je de processen beheerst, en of iedereen werkt volgens de interne eisen. Je gebruikt deze gegevens vervolgens ook om van je fouten te leren en het proces ook te verbeteren. Daarbij kun je ook externe signalen benutten zoals klachten van klanten. Vaak wordt dit aangeduid als de PDCA-cirkel: *plan, do, check, act*. Een dergelijk systeem wordt een managementsysteem genoemd.

Ontwikkelstadium 8: Totale kwaliteit



Als een managementsysteem niet alleen stuurt op of het product uiteindelijk voldoet aan de eisen, maar ook stuurt op maatschappelijke impact (zoals milieu, overlast, medewerkertevredenheid, duurzaamheid, toegevoegde waarde), dan wordt dit totale kwaliteit genoemd.



Toelichting

Deze paragraaf beschrijft de ideale ontwikkelstadia. In de praktijk willen sommige stappen nog wel eens overgeslagen worden of in een later stadium afgebouwd. Zo zijn er aspectsystemen die hun processen op papier goed hebben gedocumenteerd, maar die in de praktijk niet zo werken. Ook wil de eindcontrole nog wel eens vervangen worden door controle op basis van een steekproef.

Als je dergelijke systemen (in welk ontwikkelstadium ook) bekijkt en verder analyseert, is het van belang om vast te stellen of het systeem er is (op papier), of het bestaat (of men werkt zoals men zegt dat het werkt) en of het werkt (of er inderdaad geen defecte producten op de markt komen). Hiervoor moet je de verschillende brillen uit hoofdstuk 3 in een goede mix inzetten.

Of een systeem werkt hangt in grote mate af van of het ‘doorleefd’ is door degenen die het uitvoeren. Dat wil zeggen: iedereen kent de wijze waarop men moet werken, doet dit ook, en weet zijn rol in dit systeem. Idealiter wil het management een dergelijk systeem omdat het leidt tot goede producten.

In de praktijk komt het nogal eens voor dat dergelijke systemen op papier wel zijn gedocumenteerd, maar dat in de praktijk anders wordt gewerkt. Zeker als een systeem door een klant wordt verlangd (bijvoorbeeld het hebben van een ISO-systeem) of wettelijk wordt voorgeschreven (wet Besluit Risico Zware Ongevallen, Luchtvaart), is er een verhoogd risico dat het slechts een papieren systeem is.

Behalve zulke systemen bestaan er metingen die een indicatie geven van de ‘volwassenheid’ van zo’n systeem. Via een gestructureerde zelfevaluatie door het bedrijf worden er vragen gesteld over houding en gedrag rond verschillende elementen uit het systeem. Daarnaast wordt er gemeten of de sturing

op het systeem vooral incidentgedreven is of dat er sprake is van een gestructureerde aanpak.

Een voorbeeld is de ATM Safety Framework Maturity Survey. Dit is een jaarlijkse meting vanuit Eurocontrol waarbij de verschillende luchtverkeersleidingen in Europa wordt gevraagd de volwassenheid van hun (verplichte) veiligheidsmanagementsysteem te meten.

Objective	59-1 The result of occurrence reporting system and investigation activities are used in the identification of deficiencies and safety concerns and their resolution.
Initiating	<ul style="list-style-type: none"> • Results from occurrence reporting system and investigation activities are used for identification and analysis of safety deficiencies and concerns on an ad hoc basis. • A plan to formalize the analysis of the results from the occurrence reporting system and investigation activities is being developed.
Planning/Initial Implementation	<p><i>All of Initiating plus:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • There is an approved plan in place to formalize the analysis of the result from the occurrence reporting system and investigation activities in order to provide safety recommendations. • There is evidence that some areas of the plan have been initiated.

Implementating	<p><i>All of Planning/Initial Implementation plus:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • There is a formal system for identification and analysis of deficiencies and safety concerns resulting from the investigation of safety occurrence reporting. • Safety recommendations/directives are issued based on identified safety deficiencies, and concerns.
Managing & Measuring	<p><i>All of Implementating plus:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Follow-up actions resulting from safety recommendation/directives are monitored to ensure corrective and mitigation actions are implemented. • There are documented cases where operating restrictions have been imposed, where appropriate, based on the systematic identification of deficiencies from the occurrence reporting system.
Continuous Improvement	<p><i>All of Managing & Measuring plus:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Best practices with regard to the identification of safety deficiencies and concerns and their resolution are shared with safety regulatory organisations. • The process of resolving identified safety concerns is monitored to ensure continuous improvement. • The safety deficiency, identification and analysis approach is recognized as best in class within the ATM industry.

Eén van de surveyvragen van Eurocontrol

Een inspectie kan dezelfde meting invullen (waar denken de inspecteurs dat het bedrijf staat?) en, in overleg met het bedrijf, vergelijken met de interne resultaten. Zo kan een goede dialoog ontstaan tussen het bedrijf en de toezichthouder. Dit opent mogelijkheden om het naleefgedrag te beïnvloeden.

Toepassing op maatschappelijke problemen

Het procesanalysemodel kan ook worden gebruikt om maatschappelijke problemen te beschrijven en te analyseren. Hierbij worden de volgende symbolen gebruikt:

Legenda:



Ongewenste activiteit met negatieve gevolgen voor de maatschappij



Gewenste activiteit met positieve gevolgen voor de maatschappij



Ontevreden uitvoerder van een ongewenste activiteit met negatieve gevolgen voor de maatschappij



Tevreden uitvoerder van een negatieve activiteit met negatieve gevolgen voor het publiek



Ontevreden publiek



Tevreden publiek



Middelen nodig voor het uitvoeren van een activiteit

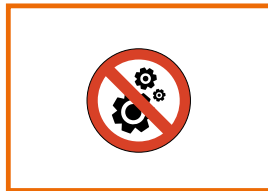


Informatie nodig voor het uitvoeren van een activiteit



Steun/aanmoediging nodig voor het uitvoeren van een activiteit

In het ontstaan van een maatschappelijk probleem staat de activiteit centraal die tot een maatschappelijk probleem leidt:

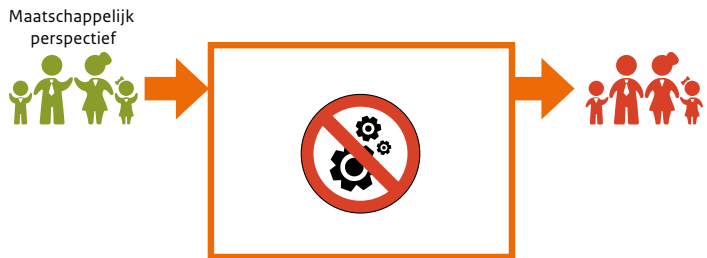


Je kunt naar deze handeling kijken vanuit het maatschappelijk perspectief (vanuit de bovenkant) of vanuit het perspectief van degene die de handeling uitvoert (vanuit de onderkant).

Vanuit het maatschappelijk perspectief

Vanuit dit perspectief wordt een maatschappelijk gewenste situatie (een tevreden publiek) door een ongewenste handeling omgezet in een maatschappelijk ongewenste situatie (een ontevreden publiek).

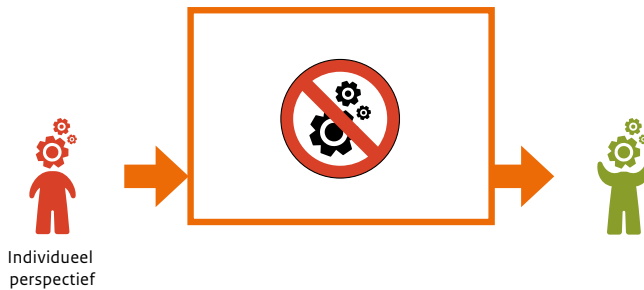
Bijvoorbeeld: als er iemand rookt in een café wordt de maatschappelijke gewenste situatie (rookvrij café) omgezet in de ongewenste situatie waarin het personeel in het café wordt blootgesteld aan de gevaarlijke gevolgen van passief roken.



Vanuit het individueel perspectief

Vanuit het perspectief van degene die een handeling uitvoert met een negatief effect, wordt een voor hem nadelige situatie omgezet in een voordelige situatie. De handeling zelf kan worden uitgevoerd terwijl hij zich bewust is van het negatieve effect, maar ook zonder dit bewustzijn. Degene die de handeling uitvoert kan een individu zijn, een duidelijk te identificeren (homogene) groep of een organisatie/bedrijf.

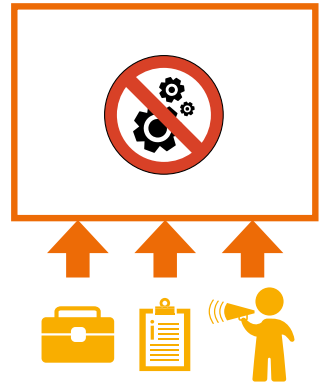
Bijvoorbeeld: de roker zet zijn behoefte aan roken in het café om in een prettig gevoel.



Om de handeling te kunnen uitvoeren zijn allerlei zaken nodig. Deze benodigheden zijn in te delen in de volgende categorieën:

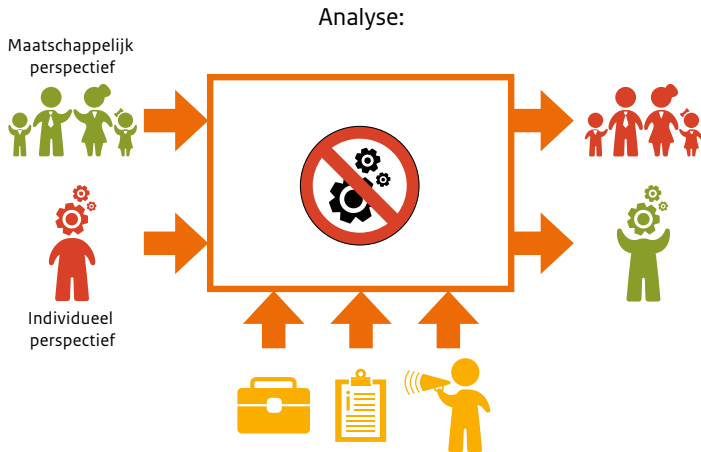
- Mens/partij: niet alleen degene die de handeling uitvoert is hierbij van belang, maar mogelijk ook andere, minder direct betrokkenen. Dit kunnen ook partijen zijn zoals bedrijven. Denk bijvoorbeeld aan de leveranciers, distributeurs en klanten van (illegale) goederen.

- **Middelen en materialen:** dit zijn fysieke items die nodig zijn voor het uitvoeren van een handeling. Denk hierbij aan een pistool bij een overval, bolletjes bij bolletjesslikkers, een auto bij een snelheidsovertreding.
- **Methode:** dit is de wijze waarop de handeling wordt uitgevoerd. Soms is dit een (verkeerd) aangeleerde systematiek of zijn er methoden waarop je de handeling zou kunnen uitvoeren die elk verschillende effecten hebben. Voorbeeld: je kunt vogels verjagen uit je akker door een vogelverschrikker te plaatsen (weinig tot geen negatief effect) of door ze af te schieten (veel negatief effect vanuit vogelbescherming gezien, veel positief effect vanuit de boer gezien).
- **Informatie:** om bepaalde handelingen uit te voeren is informatie nodig. Een inbreker wil bijvoorbeeld graag weten of er iemand thuis is als hij wil gaan inbreken. Dat kan hij aflezen aan het feit of er licht brandt.
- **Ondersteuning:** voor enkele handelingen is ook ondersteuning nodig van een achterban. Dit kan familie zijn die bijvoorbeeld afhankelijk is van de baten van de overtreder, maar het kan ook de sociale groep zijn waarbinnen bepaald gedrag als 'stoer' wordt ervaren.



Het totale analysemodel

Gecombineerd ziet het model er zo uit:



Voordat je effectieve interventies kunt bedenken, zul je het analysemodel geheel moeten invullen en uitwerken. Beantwoord dus minimaal de volgende vragen:

- Is de uitvoerder van de ongewenste handeling zich bewust van het proces dat hij veroorzaakt of in gang zet?
- Wat is de gewenste situatie waarin het publiek tevreden is?
- Wat is de ongewenste situatie die ontstaat waardoor het publiek ontevreden is?
- Wat is de ontevreden situatie van de uitvoerder van de activiteit die hem ertoe beweegt zijn activiteit uit te voeren?
- Wat is winst die de uitvoerder van de activiteit behaalt als hij zijn activiteit uitvoert?
- Welke middelen, informatie, methoden en steun heeft de uitvoerder nodig om zijn activiteit uit te voeren?

Een veel voorkomende valkuil bij het definiëren van interventies is te snel overstappen op het bedenken van interventies zonder gedegen antwoord op deze vragen. Je doet dan te snel aannames en grijpt te snel naar interventies die later niet blijken te werken.



Checklist Probleemanalyse

Na dit hoofdstuk weet je hoe je probleem in elkaar steekt. Je hebt het grondig geanalyseerd vanuit verschillende invalshoeken. Jij bent nu de expert op dit probleemgebied. Daarvoor heb je het volgende in kaart gebracht:

- Je kent de probleemdefinitie;
 - Je weet het schadelijke effect;
 - Je weet hoe het probleem historisch is ontstaan;
 - Je weet hoe het probleem zich in de tijd kan manifesteren;
 - Je weet de oorzaak van het probleem;
 - Je kent de veroorzaker;
 - Je weet waar deze gevoelig voor is;
 - Je weet de condities waaronder het probleem ontstaat en wat ervoor nodig is het probleem in stand te houden.
-



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
- Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
- Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
- Ir. J. In 't Veld: Analyse van organisatie problemen
(Stenfert Kroese uitgevers; ISBN 90 207 2281 6, 1992)
- Kaoru Ishikawa: Totale Kwaliteitscontrole
(omega boek b.v. ISBN 90 6057 723 X, 1986)
- Philip B. Crosby: Kwaliteit betaalt zichzelf
(Kluwer: ISBN 90 201 2684 9, 1992)
- Masaaki Imai: Kaizen (Kluwer: ISBN 90 201 2399 8, 1993)
- Kwaliteit zorg in de praktijk (Kluwer ISBN 90 201 2127 8; 1992)

- J.K. Vrijling; J.F.P. de Jong, P.H.A.J.M. van Gelder, J.H. Goei: Bundel: Masterclass Risicoanalyse 2003 (T.U. Delft)
 - Eurocontrol: ATM Safety Framework Maturity Survey (Eurocontrol: ESP-2009-77)
 - Donella H. Meadows: Thinking in systems (Earthscan: ISBN: 978-1-84407-726-7, 2008)
 - Kenneth Merchant: The Control Function of Management (1982) Sloan Management Review
-



8. Interventie- generator: welke interventies zijn mogelijk?

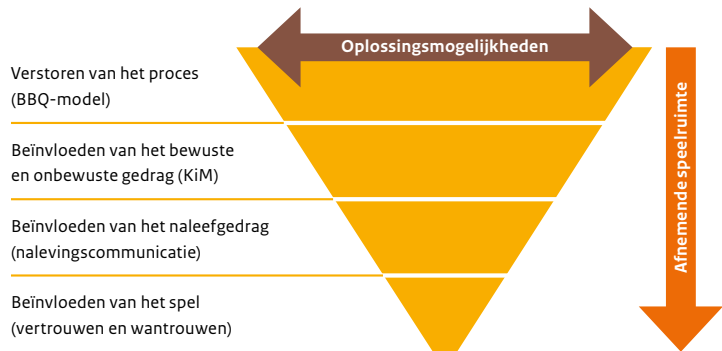
Je hebt het probleem gedefinieerd en geanalyseerd. Maar wat ga je er nu aan doen? Je zult nu interventies moeten bedenken. Je zou op basis van de analyses brainstormsessies kunnen organiseren om tot creatieve interventies te komen. Dit is te beperkt. Er zijn modellen aan de hand waarvan je gestructureerd tot interventies kan komen.

Dit hoofdstuk biedt vier modellen die elkaar deels overlappen:

- Het proces verstoren (8.1)
- Het bewuste en onbewuste gedrag beïnvloeden (8.2)
- Het naleefgedrag beïnvloeden (8.3)
- Het spel beïnvloeden (8.4).

Niet elk model zal even relevante oplossingen opleveren voor een inspectie. De uitvoerbaarheid hangt af van de rolopvatting van een inspectie en de speelruimte die deze zichzelf toebedeelt (zie hoofd-

stuk 2). Er ontstaat een ‘interventietrichter’: bij afnemende speelruimte worden de oplossingsmogelijkheden beperkter en vallen er modellen af om toe te passen. Dan nog is het raadzaam alle modellen toe te passen. De oplossing kan weliswaar buiten je speelruimte vallen, maar misschien kun je een partner mobiliseren die deze wel kan uitvoeren. We bevelen je dan ook aan je in eerste instantie niet te laten beperken door ‘kan niet’ en ‘mag niet’.



Het valt ons op dat naarmate de speelruimte afneemt, de vraag om onafhankelijkheid toeneemt. Dit is logisch omdat veel speelruimte gebruiken vraagt om samenwerking over je grenzen heen, waardoor er als vanzelf een afhankelijke relatie ontstaat. Brainstorm aan de hand van deze modellen, bekijk het probleem door verschillende brillen.



Twee valkuilen bij het genereren van mogelijke oplossingen

Bij het toepassen van deze modellen zijn er twee grote valkuilen waarop je alert moet zijn.

1. Zelfcensuur: ideeën weggooien

Soms ontstaan creatieve of zelfs extreme ideeën. Er wordt dan al snel gezegd “dit kan niet” of “mijn manager wil dit niet”. Maar in dit stadium moeten ideeën gecreëerd worden. Brainstorms werken zo dat het ene idee, hoe gek ook, een ander idee oproept. Met het voortijdig weggooien van een idee gooi je dus eigenlijk de kans weg op het ontstaan van een beter idee.

Ook het argument “men wil dit toch niet” is hierbij gevaarlijk. Keuzecriteria voor welke interventie wel of niet kansrijk is, worden later gedefinieerd; loop niet op deze afwegingen vooruit. Ook hierbij gooi je vroegtijdig een kans weg.

2. Categorisering

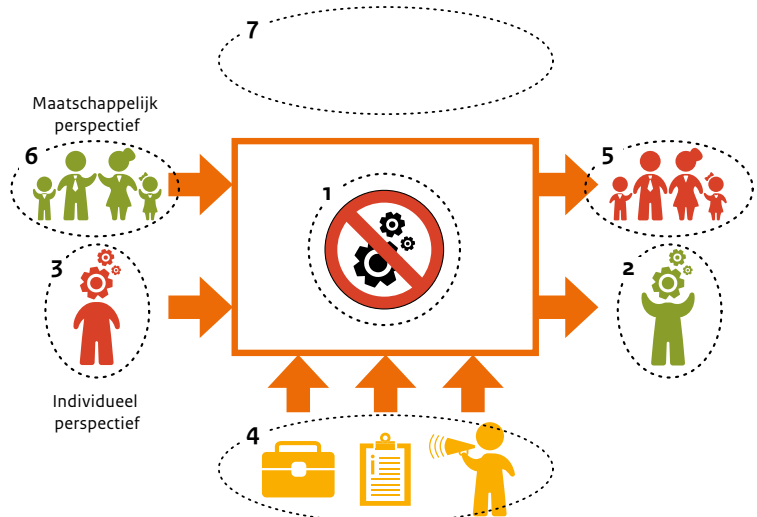
De modellen werken zo dat je vanuit het model in denkrichtingen wordt gedwongen buiten de gebaande paden. Soms ontstaat er ook gewoon een spontaan idee. Vaak probeert men dergelijke ideeën tegen het model te houden om te kijken waar dit idee in het model past. Dit komt het begrip van het model wel ten goede, maar voor de brainstorm is het verloren moeite. Het idee is er en kan op de lijst geplaatst worden. Waar het vandaan komt en waar het in het model past, is voor de bruikbaarheid niet relevant. Daarover discussiëren is zonde van de tijd.

8.1 Het proces verstoren

Met dit model bekijk je of het proces dat tot het probleem leidt, ergens te onderbreken is. Dit model is dan ook geschikt voor inspecties met een ruime taakopvatting. Het kan ook toegepast worden in omstandigheden waarbij beleid, inspectie en mogelijk ook andere partijen intensief samenwerken om een probleem op te lossen.

Het model vervolgt de analyse uit het procesanalysemodel toegepast op maatschappelijke problemen uit hoofdstuk 7. Het model gaat ervan uit als je het maatschappelijk systeem beïnvloedt, je daarmee het probleem oplost. Nadat het proces dat een maatschappelijk probleem veroorzaakt, bekend is en geanalyseerd, kan het probleem worden weggenomen of worden verminderd door dit proces te beïnvloeden.

Het procesanalysemodel bevat zeven ‘aangrijpingspunten’:



Elk aangrijpingspunt is een aparte interventiestrategie. De zeven basisstrategieën die dan te onderscheiden zijn, zijn:

- **Strategie 1:** Ingrijpen op de actor door hem bewust te maken van de gevolgen van zijn handeling.
- **Strategie 2:** Ingrijpen op het voordeel dat de actor krijgt door zijn handeling uit te voeren.
- **Strategie 3:** Ingrijpen op de reden die de actor heeft om zijn activiteit uit te voeren.
- **Strategie 4:** Zorgen dat de handeling of activiteit van de actor onmogelijk wordt.
- **Strategie 5:** Zorgen dat het schadelijke maatschappelijke effect wordt gereduceerd of weggenomen.
- **Strategie 6:** Aanpassen van de maatschappelijke context waarin het probleem wordt ervaren.
- **Strategie 7:** Zorgen dat het goede gedrag voor de actor gemakkelijker wordt.

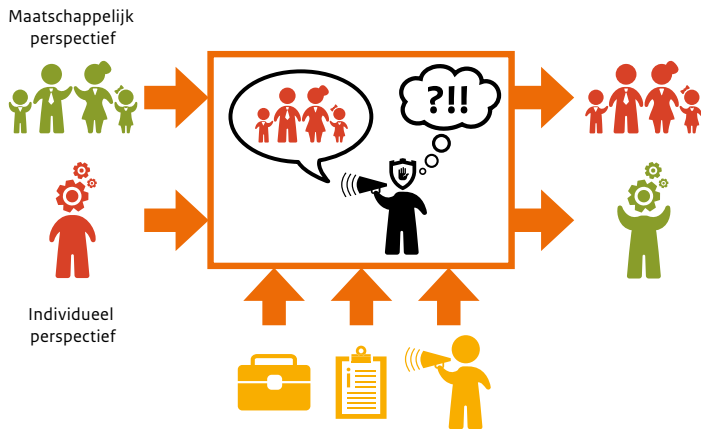
Per strategie volgt nu een toelichting.



Strategie 1:

Ingrijpen op de actor door hem bewust te maken van de gevolgen van zijn handeling

Degene die de handeling uitvoert waardoor het negatieve effect optreedt, is zich soms niet bewust van de gevolgen van de handeling. Het kan ook zijn dat hij niet weet dat hij aan het overtreeden is. Door de actor juist bewust te maken van de gevolgen van zijn acties, kan het zijn dat hij zijn activiteiten stopt. Dit kan in de vorm van voorlichting over de negatieve gevolgen van de handeling en/of de dialoog en overtuigingskracht.



Het gewenste gevolg is dan dat de veroorzaker inziet dat zijn gedrag leidt tot, ook voor hem, onacceptabele effecten bij anderen. Er zal een kans zijn dat hij zijn gedrag verandert zonder dat het nodig is andere maatregelen te treffen.

Het resultaat is dan een situatie waarbij het proces niet meer start omdat de uitvoerder het negatieve effect niet 'op zijn geweten' wil hebben, ondanks zijn eigen nadelige situatie.

Als voorbeeld: in plaats van een flitspaal wordt in wijken waar te hard wordt gereden, de snelheid in kleur geprojecteerd op een matrixbord. Groen voor oke en rood voor niet oke.

Tegenwoordig staat er ook vaak een smiley of 'droevie' achter zodat de automobilist zich extra bewust wordt van het goede of slechte gedrag. Andere voorbeelden zijn campagnes die automobilisten bewust maken van de gevolgen van alcohol in het verkeer. Het negatieve effect van het gedrag krijgt de aandacht.

Resultaat:

Maatschappelijk perspectief



Individueel perspectief

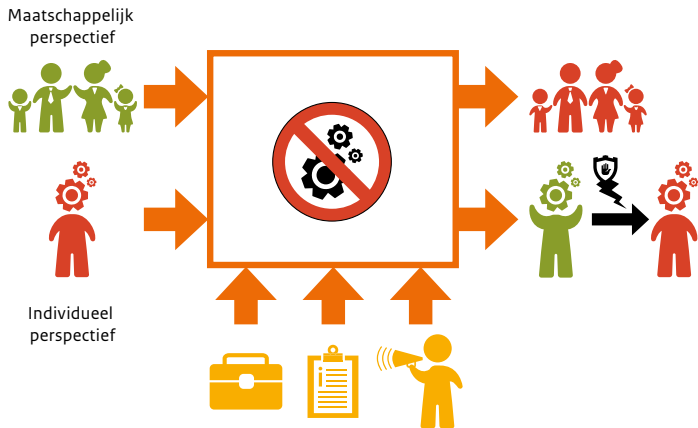




Strategie 2:

Ingrijpen op het voordeel dat de actor krijgt door zijn handeling uit te voeren

Het ingrijpen op het voordeel van dat de actor krijgt door zijn handeling uit te voeren, is een klassieke interventiestrategie. Je beïnvloedt hierbij de kosten-batenafweging van de actor. De baten van de handeling die een negatief effect heeft, mogen niet meer opwegen tegen de mogelijke kosten. De meest gebruikte vorm hiervan zijn de oplopende sancties waarbij het voordeel van de veroorzaker omgezet wordt in een nadeel.



Denk bij dit nadeel, deze sancties, aan financiële boetes, dwangsommen, of intrekken van vergunningen. Meestal wordt hier een escalerende set van maatregelen gedefinieerd gevat in de 'interventiepiramide'. Andere manieren om de kosten-batenbalans te laten omslaan, zijn bijvoorbeeld het langs de kant houden van een

auto die te snel rijdt zodat de bestuurder alsnog zijn tijdwinst kwijt is.

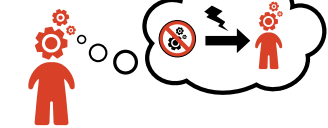
Ook de reputatie aantasten door publiciteit (zoals zwarte lijsten) en daarmee de marktwaarde van de overtreder verminderen, valt in deze categorie. Of de toezichtlast vergroten door extra inspecties. Herstelplicht is een vorm van deze strategie waarbij de veroorzaker wordt gedwongen de oude maatschappelijke situatie te herstellen. Voor deze maatregelen zijn over het algemeen speciale bevoegdheden nodig. Een andere methode om de kosten-batenbalans van de veroorzaker te beïnvloeden is het onthouden van allerlei voordelen. Bijvoorbeeld als je bepaalde subsidies niet verstrekt. Soms zijn de kosten en baten niet van dezelfde eenheid. Een veroorzaker kan financiële baten hebben, maar de kosten moeten misschien in een vrijheidsstraf worden betaald.

Het resultaat dat met deze interventie wordt behaald, is een situatie waarbij de uitvoerder de activiteit niet start uit angst voor de kosten, ondanks zijn negatieve situatie.

In de praktijk blijkt dat de hógte van de extra kosten die de uitvoerder krijgt minder effect heeft dan de kans dat hij deze extra kosten krijgt.

Resultaat:

Maatschappelijk perspectief



Individueel perspectief

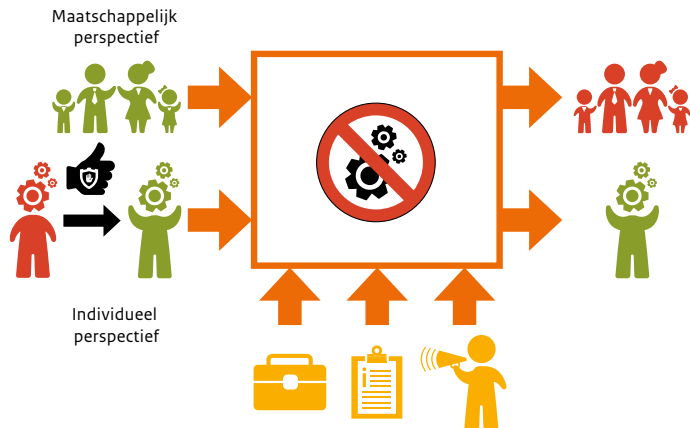


Strategie 3:

Ingrijpen op de reden die de actor heeft om zijn activiteit uit te voeren

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom iemand activiteiten ontplooit die negatieve maatschappelijke gevolgen hebben. Voorbeelden zijn armoede, verveling, haast, jaloezie, gebrek aan status of expressie. Als je deze reden wegneemt, zal hij zijn activiteiten waarschijnlijk niet meer uitvoeren.

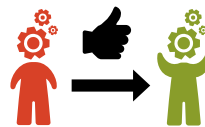
Soms kan de overheid hier weinig aan doen. Algemene armoedebestrijding in ontwikkelingslanden is waarschijnlijk te grootschalig. Maar soms is de nadelige situatie wel te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door jeugdfaciliteiten beschikbaar te stellen om vandalisme uit verveling tegen te gaan.



Het resultaat van deze interventie is een situatie waarbij de uitvoerder zijn activiteit niet meer stopt omdat de voor hem negatieve situatie niet meer bestaat. De actie om hem tevreden te stellen moet dan wel blijven bestaan.

Resultaat:

Maatschappelijk
perspectief



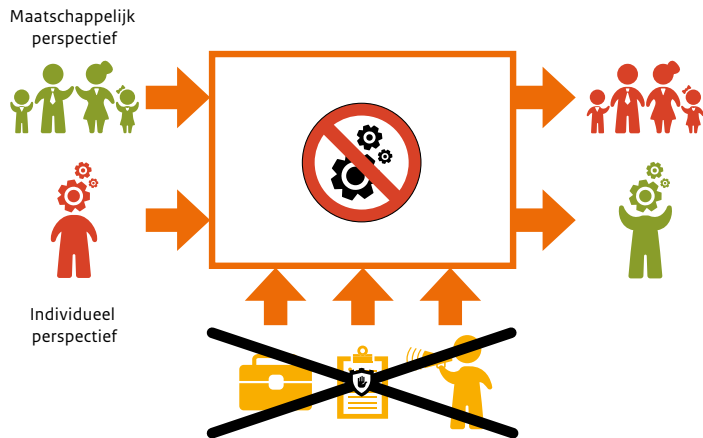
Individueel
perspectief



Strategie 4:

Zorgen dat de handeling of activiteit van de actor onmogelijk wordt

Er zijn soms allerlei middelen nodig om een handeling uit te voeren die tot negatieve gevolgen leidt voor de maatschappij. Denk aan informatie, steun van je omgeving of bepaald gereedschap. Door deze weg te nemen, kun je ervoor zorgen dat de handeling niet meer uitgevoerd kan worden.



Deze interventie kan vele vormen aannemen. Simpele voorbeelden zijn het licht aan laten zodat de inbreker niet weet dat je niet thuis bent (informatie achterhouden). Als fietsendiefstallen plaatsvinden door het fietssleuteltje te stelen en je vervangt het slot door een elektronisch cijferslot, dan zal de dief zijn methodiek moeten herzien. Voor het richten van laserstralen op voertuigbestuurders (een opkomende vorm van baldadigheid) zijn sterke lasers nodig. Mogelijk

kun je deze lasers van de markt halen, of hun verkrijgbaarheid bemoeilijken.

Het resultaat is een situatie waar de uitvoerder zijn activiteit niet start omdat hij niet aan de benodigdheden kan komen deze uit te voeren. Het verdient hierbij aanbeveling om veel aandacht te geven aan de mogelijkheden om de groep te beïnvloeden die het gedrag steunt.

Resultaat:

Maatschappelijk
perspectief



Individueel
perspectief





Casus: Out-groep

Wetenschapper Keizer gaat in op de resultaten van een aantal experimenten in Groningen. “We zien keer op keer dat mensen bij het naleven van een normatief doel heel gevoelig zijn voor het respect en disrespect van anderen. Een vuile omgeving leidt tot meer rommel op straat. Focus je dus bij toezicht niet alleen op fout gedrag, maar kijk hoe je het normatieve element kunt versterken.”

Keizer wijst op de verschillen in specifieke groepen. Een groep neerzetten als normovertredend is volgens hem een verkeerde strategie. “Daardoor drijft zo’n out-groep waarschijnlijk steeds verder af. Zorg ervoor dat bijvoorbeeld hangjongeren toch deel blijven uitmaken van het collectief.” De status van iemand binnen een groep is van wezenlijk belang voor de regelnaleving, constateert Keizer. “Het respect van de mensen met een lage status in een organisatie is meer een indicatie voor de legitimiteit van regels dan het respect van mensen met een hoge status. Dat komt omdat mensen met een hoge status de regels bepalen. Hun naleving wordt beschouwd als een voorwaarde. Als zij zich vrijheden permitteren, is dat bijzonder slecht voor de legitimiteit.” Richt je als toezichthouder niet alleen op de mensen met een hoge status binnen een organisatie, raadt Keizer aan. “Breng onder de aandacht hoe belangrijk het is dat mensen op de lage niveaus regels respecteren.”

Bron: Kees Keizer, assistent professor aan de faculteit Gedrags- en maatschappijwetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen tijdens het congres $E=MC^2$ 13 november 2012

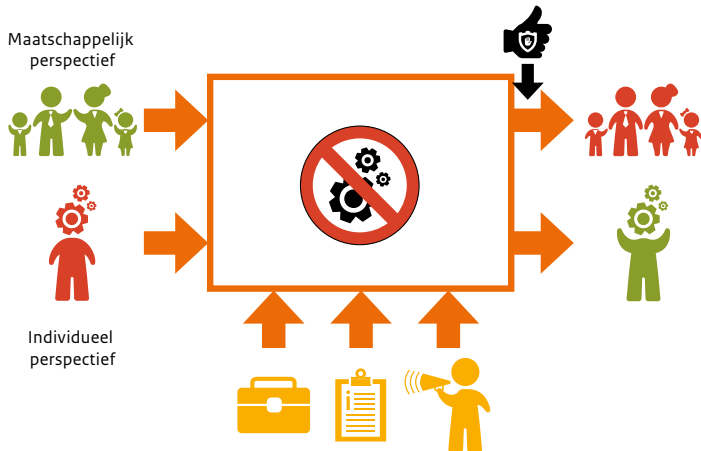


Strategie 5:

Zorgen dat het schadelijke maatschappelijke effect wordt gereduceerd of weggenomen

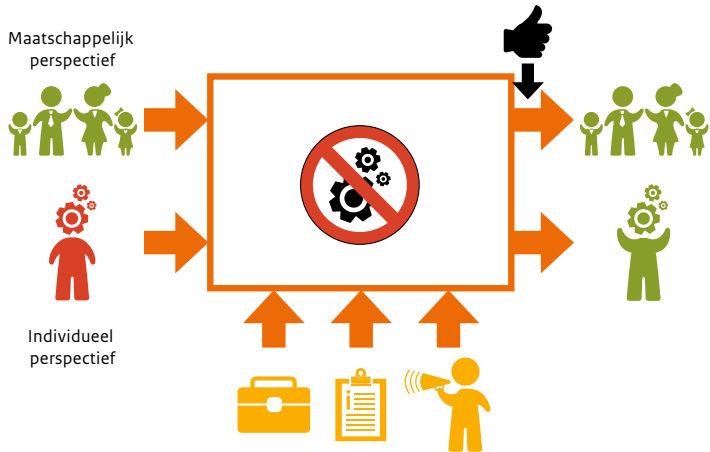
Indien het mogelijk is om het schadelijke maatschappelijke effect van een handeling te elimineren, of op zijn minst te reduceren, dan kan de handeling op zich toegelaten worden en zijn andere interventies waarschijnlijk niet meer noodzakelijk.

Dit kan door bijvoorbeeld specifieke verplichtingen op te leggen aan de veroorzaker (bijvoorbeeld een milieufilter op je auto), of door de kosten als overheid op je te nemen. Een goede strategie is hierbij de veroorzaker te betrekken bij de oplossing.



Het resultaat is een situatie waarbij de oorspronkelijke oorzaak niet is weggenomen maar de gevolgen continu worden weggewerkt zodat het publiek geen, of beperkt, last heeft van de handeling:

Resultaat:



Deze interventie bestrijdt dus alleen de symptomen. Deze interventie moet dus blijven bestaan zolang het originele probleem blijft bestaan. Het gevaar dat kan optreden, is dat hierdoor de omvang van het oorspronkelijke probleem gaat groeien omdat het effect onzichtbaar blijft.

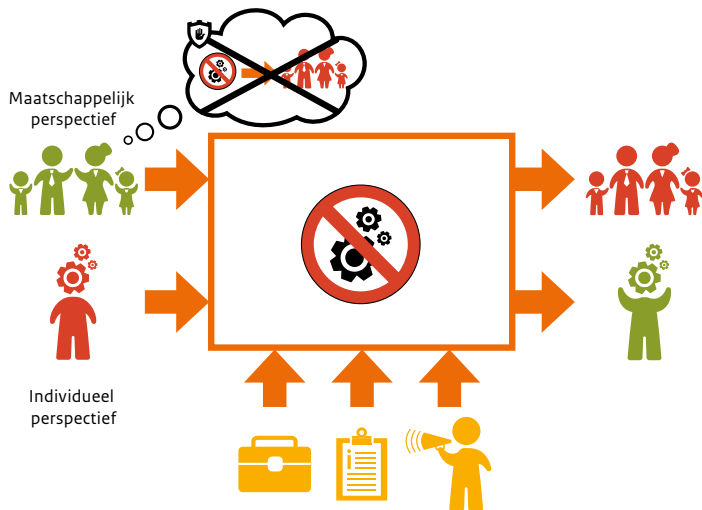
De strategie zal vooral daar gebruikt moeten worden waar sprake is van tegenstrijdige maatschappelijke belangen. Het wegnemen van de oorspronkelijke oorzaak zou dan tot nieuwe problemen leiden. Bijvoorbeeld: indien een snelweg geluidsoverlast veroorzaakt, kun je een snelheidsbeperking instellen. Dit conflicteert alleen met het belang van een snelle doorstroming van het verkeer. Door geluidsdempers op auto's verplicht te stellen worden beide belangen gediend. De overtreder wordt betrokken bij de oplossing omdat hij de kosten draagt voor de oplossing. Indien deze kosten van de geluidsdemper ook als maatschappelijk ongewenst worden gezien dan kan de overheid overwegen zelf geluidsschermen te plaatsen.



Strategie 6:

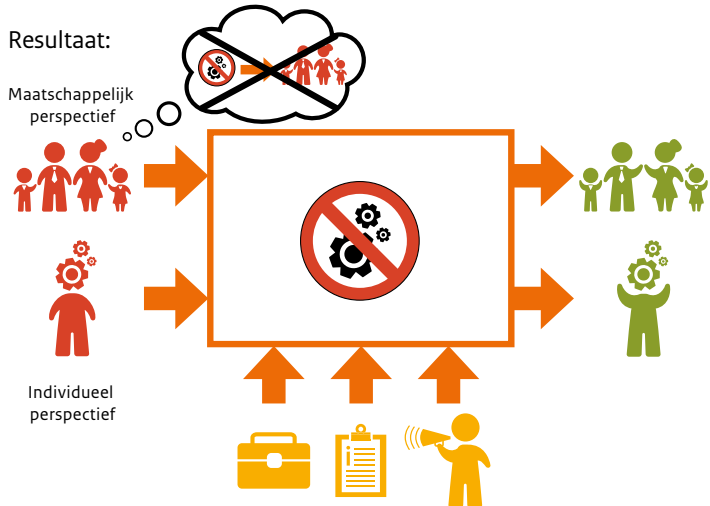
Aanpassen van de maatschappelijke context waarin het probleem wordt ervaren

Deze strategie behelst het maatschappelijk acceptabel maken van de handeling door deze in een andere context te plaatsen. Hierbij wordt de publieke opinie zo bewerkt dat iets dat eerst als maatschappelijk ongewenst gezien werd, nu als maatschappelijk gewenst of op zijn minst acceptabel wordt gezien.



Bewust sturen op normen en waarden in de maatschappij valt onder deze strategie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan anti-rookcampagnes (roken wordt minder geaccepteerd, het rookverbod juist meer) en graffiti (wordt als kunstuiting meer geaccepteerd dan voorheen).

Het resultaat is dan een situatie waarin het eerdere negatieve effect nu als positief wordt ervaren en de activiteit dus wordt geaccepteerd:

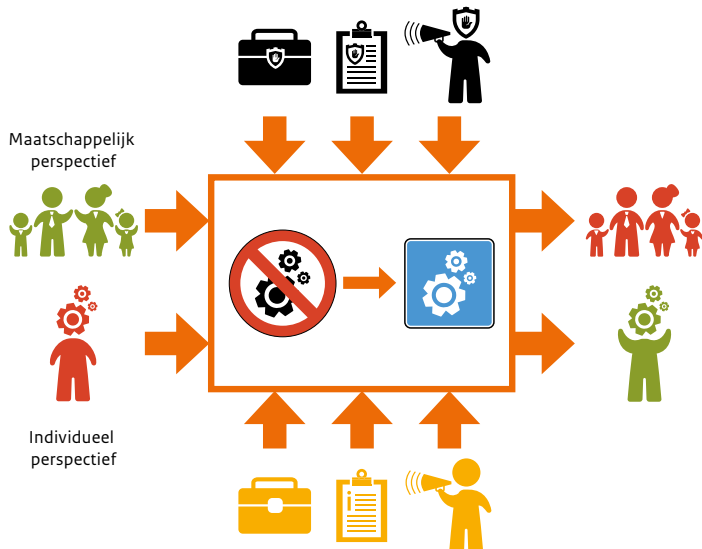


Een andere methode is de context zodanig veranderen dat er lokaal andere regels gelden (bijvoorbeeld een voertuig mag wel door rood met blauw zwaailicht, speciale belastingvoorzieningen voor religieuze groeperingen).

7

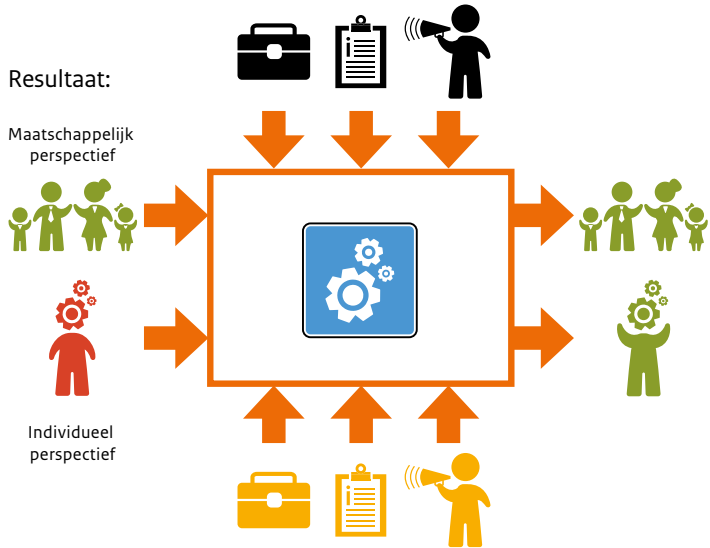
Strategie 7: Zorgen dat het goede gedrag voor de actor gemakkelijker wordt

In deze strategie worden er vanuit de maatschappij of de overheid middelen en/of informatie beschikbaar gesteld om het goede gedrag of alternatief gedrag te stimuleren.



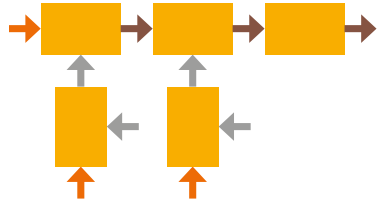
Voorbeelden zijn het geheel ingevuld toesturen van een belastingformulier door de Belastingdienst waardoor het gemakkelijker wordt je opgave in te dienen. Of file-informatie verstrekken om alternatieve routes te stimuleren. Hiermee wordt voorkomen dat automobilisten bijvoorbeeld de vluchtstrook gaan gebruiken of sluiproutes door woonwijken.

Het resultaat is dat de vroegere activiteit wordt vervangen door een andere waardoor zowel de uitvoerder als het publiek tevreden worden:



Ketenbenadering

Het is goed om je te realiseren dat de verschillende ingaande stromen in het analysemodel ook weer een gevolg zijn van andere processen. De uitgaande stromen zijn op hun beurt weer invoer van een volgend proces.

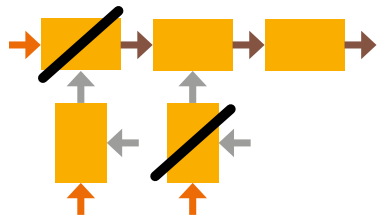


Zo zal het drugsgebruik op straat beginnen met het verbouwen van papavers, waar op zich weer akkers voor nodig zijn. Vervolgens worden deze papavers omgezet in drugs. Deze wordt gesmokkeld en vervolgens gedistribueerd en verkocht aan een drugsgebruiker. De gebruiker heeft behalve de drug ook spuiten nodig enzovoort.

Door de gehele keten te analyseren kun je nagaan waar in de keten het proces optimaal verstoord kan worden. Wat geeft het beste eindresultaat (minder of geen negatief effect)?

In het drugsvoorbeeld kun je papaverplantages vernietigen, bolletjesslikken tegengaan, of

de verkoop van injectienaalden aan banden kunnen leggen, met uiteindelijk als resultaat: minder overlast door drugsgebruik.

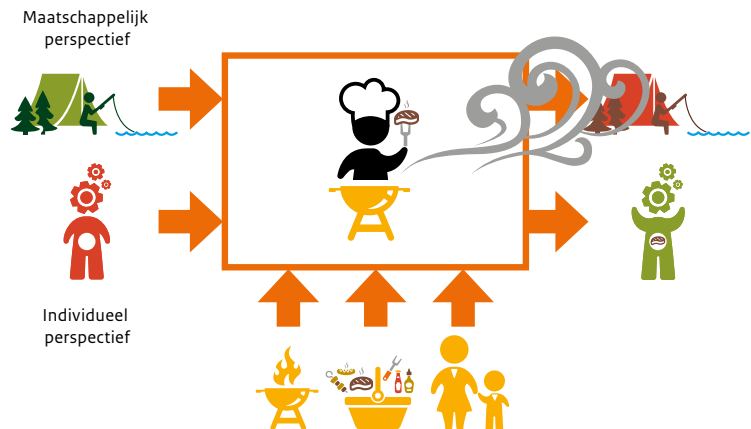




Casus: Barbecue

Voor dit simpele voorbeeld wordt de maatschappij even voorgesteld als een camping.

Deze camping heeft als doel dat iedereen hier rustig en ongestoord kan relaxen (maatschappelijke gewenste situatie). Deze gewenste situatie wordt verstoord op het moment dat een gast op de camping gaat barbecueën (handeling met negatief effect), met als gevolg rookoverlast voor de andere campinggasten (negatief effect).



Vanuit het individueel perspectief gaat iemand waarschijnlijk barbecueën omdat hij honger heeft (zijn nadelige situatie). Om te kunnen barbecueën heeft hij een barbecue nodig, een koelbox voor het vlees (middelen) maar ook zijn gezin dat moeten willen barbecueën (support). Uiteindelijk kan de man eten en wordt zijn honger gestild (voordelige situatie).

Nu het proces beschreven is kunnen de verschillende strategieën nagelopen worden om oplossingen te bedenken.

Strategie 1: bewust maken van de gevolgen van de handeling

In dit geval zal degene die rookoverlast krijgt, de barbecueër aanspreken. Ook een parkbeheerder kan dat doen. Soms is dit voldoende omdat de barbecueër misschien geen overlast wil veroorzaken.



Strategie 2: beïnvloeden van de voordelige situatie

De barbecueër stilt zijn honger door te barbecueën. Door een verbod op BBQ's op de camping gecombineerd met een straf (bijvoorbeeld onmiddellijk vertrekken van de camping) kan de kosten-batenafweging van de barbecueër worden beïnvloed (fout gedrag straffen). Een veel positievere benadering is als de campingbeheerder geen verbod heeft maar mooiere plekken op de camping beschikbaar stelt onder voorwaarde dat men daar niet barbecuet (goed gedrag belonen).

Strategie 3: beïnvloeden van de nadelige situatie

De barbecueër heeft honger en wil daarom barbecueën. Door restaurants en afhaalwinkels op de camping kun je ervoor zorgen dat zijn honger gestild is voordat hij op het idee komt te gaan barbecueën.

Strategie 4: onmogelijk maken van de handeling

Een simpele interventie kan zijn dat de lokale kampwinkel geen barbecue-spullen verkoopt (barbecue, kolen en dergelijke). Controleren of camping-gasten een barbecue hebben voordat ze die gebruiken, kan ook helpen.

Strategie 5: tenietdoen van het schadelijke effect

Door speciale barbecueplekken in te richten die voorzien zijn van afzuiging, kun je overlast van rook voorkomen.

Strategie 6: beïnvloeden van de context

Barbecueën kan als overlast gezien worden, maar kan ook gezien worden als een leuke sociale bezigheid. De camping kan zijn beleid wijzigen. In plaats van een camping te zijn die rust biedt kan hij juist het sociale aspect centraal stellen door bijvoorbeeld zelf collectieve barbecues te organiseren.

Strategie 7: het gewenste gedrag vergemakkelijken

Door elektrische barbecues uit te lenen kun je voorkomen dat er rookoverlast ontstaat door de kolen.



Oefening 10: Schoolkantines

Analyseer het volgende probleem volgens dit model en kom tot een aantal oplossingen in elke categorie:

‘Schoolkantines verleiden tot ongezond eten’

Laatste update: 13 januari 2010 12:37
DEN HAAG - Het Voedingscentrum roept ouders op tijdens open dagen kritisch van kijken naar het aanbod van kantines van middelbare scholen. ANP-onderzoek waarvan het centrum de resultaten woensdag publiceerde, wijst uit dat kinderen die naar de middelbare school gaan, veel meer snoepen en snacken dan op de basisschool. Kinderen die op de middelbare school meer gaan snoepen en meer frisdrank gaan drinken, geven aan dat zij worden verleid door het ongezonde aanbod in de kantine.



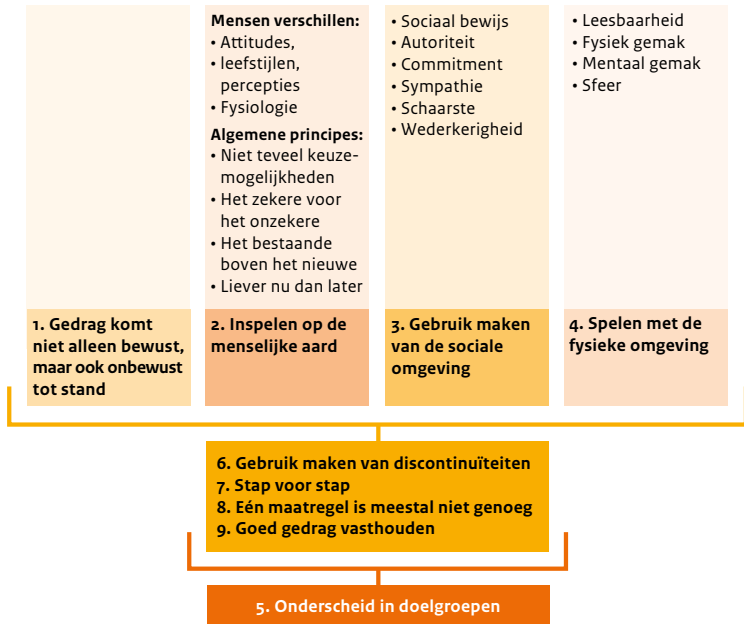
Ouders kunnen invloed uitoefenen op de schoolleiding om het eten in de kantine gezonder te maken, aldus het Voedingscentrum.

Bron: nu.nl: <http://www.nu.nl/gezondheid/2161394/schoolkantines-verleiden-ongezond-eten.html>

8.2 Het bewuste en onbewuste gedrag beïnvloeden

Vaak is je speelruimte als inspectie beperkter dan het aanpakken van het hele systeem. Je hebt bijvoorbeeld niet de middelen om de infrastructuur te wijzigen. Een inspectie kan zich dan richten op alleen de gedragsbeïnvloeding. Stel het maatschappelijke doel centraal en zorg ervoor dat mensen en bedrijven zich zo gaan gedragen dat het maatschappelijk doel gediend wordt.

Het KiM (Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid) heeft verschillende gedragsbeïnvloedingstheorieën geïnventariseerd en in een model gezet. Het model kent negen bouwstenen:



De eerste vier bouwstenen beschrijven de aanknopingspunten voor de gedragsbeïnvloeding. De nummers 5 t/m 9 geven belangrijke aanwijzingen voor het organiseren en uitvoeren van de gedragsverandering.

Aanknopingspunten voor gedragsverandering

Gedrag komt bewust of onbewust tot stand. Bewust gedrag is over het algemeen rationeel gedrag en vraagt om een andere aanpak dan het beïnvloeden van onbewust gedrag. Bewust en onbewust gedrag spelen steeds een rol bij de andere drie aanknopingspunten: de menselijke aard, de sociale en de fysieke omgeving.

De individuele laag: de menselijke aard

Hier kijk je naar het individu: het gedrag van het individu wordt bepaald door zijn normen en waarden, zijn overtuigingen en leefstijl. Dit leidt tot een specifieke perceptie.

Indien het individu zich bewust is van hoe hij tegen zaken aankijkt, is deze manier van kijken te beïnvloeden door de juiste informatie te geven. Vaak zijn mensen zich daar niet van bewust. Onbewust gaan ze ervan uit dat hun eigen visie de werkelijkheid is. Dit kan dus tot een grote variëteit aan reacties leiden.

Er zijn wel enkele regels te onderscheiden die voor de meeste mensen gelden. Hiermee kun je rekening houden als je het gedrag wilt beïnvloeden dat voortkomt uit de menselijke aard.

Mensen willen niet te veel keuzemogelijkheden

Mensen willen wel graag zelf bepalen en dus zelf kiezen, maar het kiezen zelf mag niet te veel moeite kosten. Te veel over een keuze moeten nadenken leidt tot verlamming. Zorg dus voor een beperkt aanbod van alternatieven voor het gedrag.

Het zekere voor het onzekere

Over het algemeen zullen mensen kiezen voor het vertrouwde, waarvan de uitkomst al vaststaat. Ze willen niet graag spijt krijgen van hun beslissing. Wat je gewend bent, zal je in eerste instantie blijven doen.

Mensen wantrouwen het nieuwe

Onbekend maakt onbemind. Mensen prefereren het bestaande boven het nieuwe. Iets brengen als totaal nieuws werkt daarmee minder sterk dan iets brengen als een verbetering van een ingezette lijn.

Liever nu dan later

Mensen gaan voor de winst op korte termijn. Hoe dichterbij het voordeel ligt (in tijd) op de handeling zelf, hoe groter de kans dat ze het gaan doen. Directe opbrengsten in het heden (ik heb nu haast en rijd even door rood) winnen het van toekomstige baten (geen boete krijgen).

De sociale laag: de mens in zijn sociale omgeving

Het gedrag van het individu wordt in grote mate bepaald door zijn sociale omgeving. Wat vinden anderen van zijn acties? Hoe zouden zij in die specifieke situatie reageren? De sociale omgeving legt de normen op waarnaar het individu zich zal gedragen.

In de rationele, bewuste omgeving kan deze norm worden vastgelegd in wetten en regels. Dit vinden wij het gewenste gedrag. Maar ook de sociale omgeving beïnvloedt het individu vaak zonder dat diegene er erg in heeft.

De psycholoog Cialdini onderscheidt zes principes die een rol spelen bij sociale beïnvloeding, bij hoe anderen jouw gedrag beïnvloeden. Deze elementen kun je inzetten als je gedrag wilt beïnvloeden:

Sociaal bewijs

Mensen accepteren bepaald gedrag als het juiste gedrag als ze de meerderheid van de anderen dat gedrag zien vertonen.

Autoriteit

Mensen hebben de neiging de verhalen of het voorbeeldgedrag te volgen van degene die zij als autoriteit zien. Deze autoriteit kan vele vormen aannemen (de professor, maar ook de popartiest).

Commitment

Mensen hebben de neiging zich te houden aan een toezegging. Dit kan heel formeel (via een handtekening) maar ook omdat men iets uitspreekt (dat belooft ik).

Sympathie

Mensen willen liever iets doen voor mensen die ze sympathiek vinden. Een belangrijk element of iemand sympathiek gevonden wordt, is als die persoon op je lijkt of iets met je gemeen heeft.

Schaarste

Mensen willen graag iets hebben als het schaars is. Als iets moeilijk te verkrijgen is dan zal het wel goed zijn.

Wederkerigheid

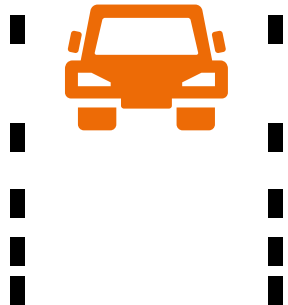
Mensen hebben de neiging iets terug te doen als ze iets krijgen. Alsof er een soort schuld is opgebouwd. Een gunst vraagt om een wedergunst.

De fysieke omgeving: de mens in zijn fysieke omgeving

Ook de fysieke omgeving kan het gedrag beïnvloeden. Hierin worden drie factoren onderscheiden: leesbaarheid, gemak en sfeer.

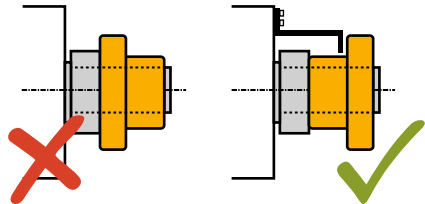
Leesbaarheid

De fysieke omgeving kan signalen afgeven die je gedrag beïnvloeden. Wat ‘vertelt’ de omgeving je? Door strepen op het wegdek te zetten die steeds dichterbij elkaar staan, schep je de illusie dat de auto steeds sneller gaat rijden en zal de automobilist afremmen.



Gemak

De omgeving kan zo worden ingericht dat het gewenste gedrag de gemakkelijkste manier is om te acteren. Soms kan de omgeving zo worden ingericht dat dit de enige manier is om te handelen (Poka Yoke-principe: deze schroef kán in het tweede geval niet fout geplaatst worden)



Sfeer

De omgeving kan een bepaalde sfeer oproepen. Deze sfeer beïnvloedt de stemming en daarmee het gedrag. Daarmee kan het gewenste gedrag 'leuk' worden. In de praktijk wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van licht en lichtkleur om de sfeer op stations prettiger te maken en zo overlast te voorkomen.

Aanwijzingen voor het organiseren en uitvoeren van gedragsverandering

Het KiM geeft in haar onderzoek vijf belangrijke aandachtspunten voor de implementatie van gedragsveranderingen. Deze zijn:

Onderscheid doelgroepen

Niet iedereen is hetzelfde. Door homogene doelgroepen te onderscheiden kun je specifiek bekijken voor welke beïnvloedingsstijl deze groep het gevoeligst is. Indien een probleem goed is gedefinieerd en geanalyseerd, kan deze doelgroep al snel afgebakend worden.

Maak gebruik van discontinuïteiten

Een discontinuïteit heeft tot gevolg dat mensen hun keuzes heroverwegen. Dit is een goed aangrijpingspunt voor gedragsverandering. Een discontinuïteit kan een reorganisatie zijn, nieuwe wetgeving, een nieuw product, et cetera. Als er bijvoorbeeld een wegafsluiting is voor groot onderhoud en automobilisten tijdelijk hun gedrag moeten aanpassen, kun je dat als overheid aangrijpen om alternatieven te promoten (thuiswerken, openbaar vervoer) en zo blijvend minder wegverkeer te bewerkstelligen.

Beïnvloed gedrag stap voor stap

Gedrag veranderen gaat langzaam. Bij te veel veranderingen tegelijk komen mensen in verzet. De verandering moet 'ingedruppeld' worden. Dit gaat in kleine stapjes. Veel kleine stappen in plaats van één grote heeft ook het voordeel dat er langer aandacht blijft voor het veranderproces. Hoe langer mensen aandacht krijgen en hebben voor een nieuwe optie, hoe groter de kans dat ze hun gedrag structureel veranderen.

Eén maatregel is meestal niet genoeg

Als je het gedrag wilt veranderen kun je beter meerdere maatregelen nemen. Stel dan wel een pakket samen met maatregelen uit de verschillende beïnvloedingslagen, dus wel uit de individuele, de sociale als de fysieke laag.

Houd goed gedrag vast

Om goed gedrag vast te houden is blijvende aandacht nodig. Dus niet even een heftige campagne. Herhaling is de kracht van de boodschap.



Door deze aanbevelingen te combineren wordt de schijnbare tegenstelling tussen Sparrow (één oplossing tegelijk) en Friedman (een maatregelenpakket) opgelost. Idealiter stel je dus een pakket samen van meerdere oplossingen uit de verschillende beïnvloedingslagen die je stap voor stap uitvoert.



Oefening 11: Glasinzameling

“Staatssecretaris Atsma en gedeputeerde Tromp starten het systeem van glaszameling door de eerste glasbak op Bonaire in gebruik te nemen. In totaal worden er 18 glasbakken op het eiland geplaatst waar bewoners hun glas kunnen afleveren. Ook voor de horeca is er een systeem opgezet: het glas wordt daar opgehaald en verzameld.

Atsma prijst het initiatief van afvalinzamelbedrijf Selibon en Tourism Corporation Bonaire omdat het bijdraagt aan een schoner en mooier Bonaire. Alle drank, behalve drinkwater, wordt op het eiland geïmporteerd waardoor er elk jaar een berg glas van 3000 m³ overblijft. Dit is een laag van een halve meter hoog met het oppervlak van een voetbalveld. Het is de bedoeling dat het glas vanaf nu verzameld en wordt hergebruikt. Het glas wordt verwerkt waarna het gebruikt kan worden bij het aanleggen van wegen en bij de bouw.”

Bron: www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/08/19/atsma-opent-landingsbaan-en-start-glasinzameling-op-bonaire.html



Bepaal aan de hand van het model van het KiM mogelijkheden om ervoor te zorgen dat:

- toeristen de glasbakken gebruiken;
- de lokale bevolking de glasbakken gebruikt.

8.3 Het naleefgedrag beïnvloeden

Sommige inspecties hebben een behoorlijk ingekaderde speelruimte. De ruimte blijft beperkt tot het behalen van een zeker naleefniveau, en dus maar weinig keuze uit de mogelijkheden uit paragraaf 8.1 en 8.2. Deze inspecties beperken daarom het doel van de gedragsbeïnvloeding tot bevorderen dat mensen en bedrijven zich aan de regels houden.

Als inspectie kun je hierbij gebruik maken van het reguliere inspectiewerk en de bijbehorende mechanismen, maar ook van nalevingscommunicatie. Dat wil zeggen: gedragsbeïnvloeding via de gestructureerde inzet van verschillende communicatiekanalen. De Inspectieraad heeft een boekje uitgegeven over nalevingscommunicatie op basis van onderzoek van Daniëlle de Jong (AFM). Zij komt daarbij op het volgende stappenplan:

- Formuleer het gedragsdoel
- Verken het gedrag en de doelgroep
- Bepaal de boodschap en de beïnvloedingsmix
- Stel een actieplan op
- Voer het plan uit en evalueer.

Bij nalevingscommunicatie⁸ kun je verschillende soorten boodschappen uitzenden:

⁸ Zie ook Van Erp: Informatie en communicatie in het handhavingbeleid.

De educatieve boodschap

Bij een educatieve boodschap wordt alleen inhoudelijke informatie verstrekt. Regels worden uitgelegd, nieuwe wetgeving wordt aangekondigd, interpretatie van regels worden toegelicht, er is voorlichting over het bestaan van regels, et cetera.

Ook kunnen de risico's van overtredingen worden meegedeeld aan de ontvangers. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de ontvanger, zich bewust van de risico's, een rationele afweging maakt om de regels dan maar na te leven.

In beide gevallen wordt de ontvanger 'bijgeschoold'. Zijn kennisniveau wordt verhoogd zodat hij betere afwegingen kan maken.

De dreigende boodschap

De dreigende boodschap is bedoeld om potentiële overtreeders zodanig af te schrikken dat zij geen overtredingen meer maken.

Dit kan op verschillende manieren. Allereerst via sancties. Niet alleen door de overtreder bewust te maken van de sanctie die op de overtreding staat, maar ook door de perceptie te beïnvloeden van de kans dat de overtreder gepakt wordt. Uit onderzoek is gebleken dat de beleving (lees: perceptie) van de pakkans een groter effect heeft op de naleving dan de verhoging van de strafmaat.

Ten tweede is er de vorm waarin de overtreder 'bang' wordt gemaakt voor het ongewenste gevolg van de overtreding (gezondheid, veiligheid). Anders dan bij de educatieve boodschap ligt hier het accent veel meer op het persoonlijke emotionele effect in plaats van op de 'nuchtere' kans- en effectcijfers. Gebruik van enige overdrijving en onprettige grafische effecten worden hierbij geaccepteerd (bijvoorbeeld 'Je bent een rund als je met vuurwerk stunt').

De normatieve boodschap

De normatieve boodschap vertelt wat er ‘normaal’ gevonden wordt. Zowel in sociaal opzicht (wat vinden/doen de burens?) als in persoonlijk opzicht (aansluitend op persoonlijke normen en waarden). De normatieve boodschap werkt doordat mensen graag het sociaal gewenste, het normale (sociale norm) willen doen of het graag goed (persoonlijke norm) willen doen.

De normatieve boodschap presenteert bijvoorbeeld dat heel veel mensen hun belastingformulier op tijd hebben ingevuld of dat belasting betalen net zoiets is als aan een goed doel geven.

Bij normatieve communicatie moet je vooral het positieve, het goede gedrag, benadrukken. Dus liever het (hoge) niveau van naleving dan het niveau van overtreding.

	Neiging tot naleven	Neiging tot overtreden
Leeft na	<p>Spontane naleving, geen extra actie nodig</p>	<p>Normatieve communicatie</p>
Overtreedt	<p>Educatieve communicatie</p>	<p>Dreigende communicatie</p>

Wanneer is welke vorm van communicatie het meest effectief? Educatieve communicatie aan iemand die al op de hoogte is van de regels, heeft uiteraard geen of weinig effect. Normatieve communicatie bij een bewuste crimineel waarschijnlijk ook niet.

8.4 Het spel beïnvloeden

Een belangrijke vorm van speelruimte (zie hoofdstuk 2) is: wat te doen in individuele gevallen? Je kunt de naleving ook bevorderen via het contact met de geïnspecteerde. Dit kan dan zowel een persoon als een bedrijf zijn. Tijdens één-op-éénontmoeting gaat er invloed uit van de werkwijze, de houding en het gedrag van de inspecteur. We onderscheiden hierna toezicht op basis van wantrouwen en op basis van vertrouwen. We gaan ten slotte dieper in op het beïnvloeden van organisaties.

Toezicht op basis van wantrouwen in individuele gevallen

Het onderlinge vertrouwen en de interactie kunnen het spel beïnvloeden. In veel gevallen gaat de inspecteur uit van: eerst zien dan geloven. Hij kan de naleving dan beïnvloeden door een keuze van de juiste handhavingstijl. Hans de Bruijn en Ernst Ten Heuvelhof beschrijven twee stijlen die je als inspecteur kunt gebruiken: de sanctionerende en de pedagogische.

Sanctionerende stijl

In de sanctionerende stijl stelt de inspecteur zich op vanuit de houding dat overtreders gestraft moeten worden. Handhaving van de regel staat hierbij centraal. De inspecteur zal minder aandacht hebben voor de relatie. Hij stelt zich hiërarchisch en afstandelijk op. De voorlichting en/of communicatie



vanuit de inspecteur richt zich op non-conformiteit: waarin wijkt de praktijk af van de regel?

Pedagogische stijl

In deze stijl ziet de inspecteur de handhaving als een proces van overleg en onderhandeling. De inspecteur probeert de geïnspecteerde op te voeden tot normconform gedrag. Hij zal communiceren over het doel van de regelgeving en het belang van naleving. Hij stelt zich samenwerkend en gelijkwaardig op.



Welke stijl het meest effectief is, hangt af van de mate waarin de inspecteur de stijl beheerst en de mate waarin een geïnspecteerde de regels kent, wil en kan naleven. Om het inspectiespel te spelen moeten natuurlijk zowel de inspecteur als de geïnspecteerde bereid zijn.

Er zijn hierin vier niveaus te onderscheiden:

T1: Geïnspecteerden die de handhaving accepteren

Deze gecontroleerden accepteren dat er handhaving bestaat. Hun uitgangspunt is dat zij zelf graag willen naleven en dat zij gebaat zijn bij een vlotte vaststelling van de inspecteur. Het inspectieproces kan duidelijkheid geven voor beide partijen. De geïnspecteerden geven open de informatie die de toezichthouder nodig heeft en het liefst proactief. Tekortkomingen worden snel opgelost. Bij afwijking van de regels zullen ze graag willen weten hoe de regel in elkaar zit en hoe ze het beste naleven.

T2: Geïnspecteerden die het spel meespelen maar hun eigen winst maximaliseren

Deze gecontroleerden vinden het feit dat ze gecontroleerd worden vervelend. Het liefst stellen ze zelf vast waar ze al dan niet naleven. Zij vinden het lastig om een goede afweging te maken tussen naleven en bedrijfsvoering. Het oordeel van de inspecteur wordt dan ook als confronterend gezien. Zij zullen het leven van een inspecteur niet makkelijk maken. Als een inspecteur een afwijking niet vindt, des te beter. Als hij die wel vindt, zijn ze bereid om erover te praten en het beter te doen. Ze zullen de 'schade' (in de zin van sancties) naar aanleiding van een inspectie zoveel mogelijk proberen te beperken.

Dergelijke gecontroleerden proberen de tijd die een inspecteur heeft om te controleren te minimaliseren. Zij zullen hem proberen af te leiden (heeft u onze nieuwe machine al gezien?), of proberen het werk van de inspecteur licht te bemoeilijken door bezwaren tegen bepaalde handelingen aan te geven (u kunt dit nu niet inspecteren want...).

Zij zullen ook proberen sympathie en begrip bij de inspecteur te krijgen voor de overtreding om een sanctie te voorkomen. Acties zoals wijzen op onopzettelijkheid, de overtreding gewoon toegeven, aangeven dat de oorzaak buiten de organisatie ligt, het delen van dilemma's met de inspecteur, de inspecteur betrekken bij de interne besluitvorming, komen regelmatig voor.

T3: Geïnspecteerden die het spel discontinueren

Deze gecontroleerden zien de inspecteur het liefst niet komen. Zij wegen zelf wel af of een regel het waard is na te leven. Zij stellen correcties zo lang mogelijk uit en proberen de Ausgangssituatie steeds weer op nul te zetten. Ze bedenken steeds nieuwe excuses waarom de gevraagde naleving nu niet mogelijk is. Daardoor lijkt

het oneerlijk om te gaan sanctioneren en hebben ze weer de standaardtijd om iets op te lossen. Wie weet wat er in die tijd gebeurt. Veel gebruikte methodieken zijn dan ook: verbeteringen uitstellen tot het laatste moment (vlak voor het innen van de dwangsom), aanloopproblemen en kinderziektes claimen, grote systeemverbeteringen beloven (en de kleine laten), om een schone lei vragen bij wisseling van het management. En ook het meetmiddel ter discussie stellen: niet alleen het technische meetmiddel maar ook de opleiding en vakbekwaamheid van de inspecteur zelf.

T4: Geïnspecteerden die het spel frustreren

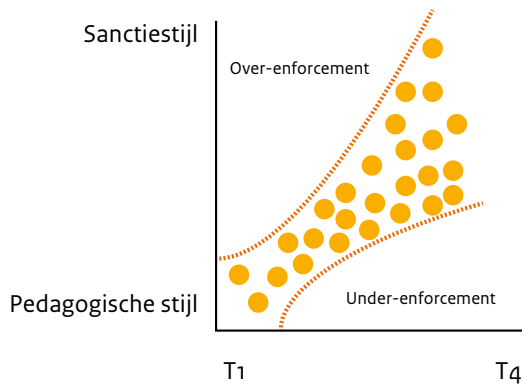
Deze gecontroleerden maken zelf wel uit of ze naleven en streven ernaar het inspectieproces onmogelijk te maken. Als dat niet lukt zullen ze proberen de inspecteur of de inspectieorganisatie in diskrediet te brengen.

Ze schromen niet om bewijs te vernietigen, om met fysieke middelen de controle onmogelijk te maken (*laser shield*), de meetmiddelen te frauderen (magneten plaatsen bij een digitale tachograaf). Ze proberen een wig te drijven tussen de inspectie en collega-inspecties en/of beleid, of de inspecteur zwart te maken door hem vooropgezet onderdeel van de overtreding te maken. Ook proberen ze de inspecteur vooral te vertellen wat hij al weet, of hem daar te hinderen waar geen overtredingen zijn, zodat hij juist daar zijn tijd aan gaat besteden.

Geïnspecteerden zullen deze acties allemaal wel eens bewust of onbewust uitvoeren. Dat is niet erg en hoort bij het spel. Het wordt pas een probleem als ze een inspectie structureel hinderen, in welke vorm dan ook. De geïnspecteerden zijn dan ook in te delen op de schaal T1 t/m T4 (overwegend T1, et cetera).

Bij dit gedrag hoort een passende handhavingstijl. Een pedagogische stijl toepassen op een notoire overtreder zal weinig effect

hebben, anders dan dat deze de inspectie uitlacht. Een sanctionerende stijl op een goedwillende geïnspecteerde zal een averechts effect hebben, omdat die zich tekort gedaan voelt. De naleving kan dus beïnvloed worden door het toepassen van de juiste stijl.



Toezicht op basis van vertrouwen in individuele gevallen

Dit spel tussen de inspecteur en geïnspecteerde (zoals De Bruin en Ten Heuvelhof dat beschrijven) kan worden verrijkt met het vertrouwenperspectief. We lichten dit toe aan de hand van de speltheorie; bij velen bekend door het zogenaamde *prisoner's dilemma*.

Dit is een modelweergave van de strategische afweging die mensen en organisaties moeten maken als ze moeten kiezen tussen meewerken of tegenwerken onder condities van zogeheten informatie-asymmetrie. Afwegingen van wederzijds vertrouwen en inschattingen van kosten en baten op korte en lange termijn spelen hierbij een grote rol. In de speltheorie is met computersimulaties onderzoek gedaan naar de beste strategieën in dat soort gevallen.

Hieruit blijkt dat een strategie van uitgaan van vertrouwen, het afstraffen van misbruik daarvan door sancties en dan weer terugkeren naar vertrouwen de meest effectieve methode is. Dit zijn de zogeheten *tit for tat*⁹ - en *mild tit for tat* - strategieën. Hierbij moet opgemerkt worden dat als de geïnspecteerde een *free rider* is, het eerste deel van deze paragraaf (wantrouwen) van toepassing is¹⁰. Kortom: uitgaan van vertrouwen van de geïnspecteerde door een toezichthouder is een economisch verstandige beleidskeuze¹¹.

Als je toezicht wilt inrichten op basis van vertrouwen moet je wel aan een paar randvoorwaarden voldoen om deze vertrouwensrelatie

⁹ In het Nederlands zoiets als 'oog-om-oog'. Deze namen verwijzen naar een spreuk in het Engels die staat voor identieke vergelding.

¹⁰ Er is overigens wel een 'maar'. Ook is gebleken dat in een situatie met te veel *free riders* deze eerst met gerichte interventies gestraft en geëlimineerd moeten worden door harde handhaving en andere harde interventievormen.

¹¹ In het slothoofdstuk beschrijven we de horizontalisering van het toezicht als de belangrijkste ontwikkeling voor de nabije toekomst. In dat hoofdstuk gaan we ook wat dieper in op dit onderwerp.

waar te maken. De publicaties ‘Vertrouwen geven en in control zijn; gaat dat samen?’ van de Rijksacademie van Financiën en ‘Trust rules’ van KPMG geven beide tien condities:

Trust rules	Vertrouwen geven en in control zijn
Bouw vertrouwen op met goede regels	Duidelijke basisafspraken
Geef het goede voorbeeld	Partijen hebben en houden een gedeeld belang
Definieer gezamenlijke doelen	Partijen hebben een positief beeld/ gevoel over en weer
Zet in op geïnformeerd vertrouwen, niet op blind vertrouwen	Partijen zorgen voor een goede informatie-uitwisseling
	De essentiële elementen die de basis vormen voor het vertrouwen mogen gecontroleerd worden
Geef elkaar verantwoordelijkheden en vertrouwen	Partijen hebben een goed zicht op de risico's en zijn bereid deze te accepteren
Houd koers en bewaar de rust, ook als er iets mis gaat	De oorzaak van een inbreuk wordt als die zich voorgedaan heeft, geanalyseerd en besproken
Ga mild om met misverstanden, maak korte metten met misbruik	Sancties zijn bij verkeerde intenties het uitgangspunt
Durf te experimenteren en leer van ervaringen	

Beide komen ongeveer tot dezelfde set randvoorwaarden. De belangrijkste is wel dat je elkaars doelen bespreekt en accepteert. Als deze doelen te ver uiteen liggen, hoef je er niet aan te beginnen. De inspectie zal vaak naleving nastreven, maar ook moeten uitleggen welk maatschappelijk doel met deze naleving wordt gediend. Dit doel moet dicht bij de beleving van de andere partij liggen. Soms ligt dit voor de hand zoals bij veiligheid, waar niemand tegen kan zijn; soms minder: een ondernemer die puur voor de winst gaat zal het doel van een eerlijke markt niet erg steunen. Bij uiteenlopende doelstellingen is het bouwen op vertrouwen naïef.

Vertrouwen is geen blind vertrouwen. Als je elkaar vertrouwen geeft, moet je weten wat je van elkaar kunt verwachten, zowel in gedrag als in informatie-uitwisseling. Als je van elkaar niet weet wat je kunt verwachten ontstaan misverstanden die het vertrouwen kunnen ondermijnen. Goede afspraken over de informatie-uitwisseling zijn essentieel. Doe dit ook af en toe met persoonlijk contact in plaats van alleen digitaal of op papier. Juist persoonlijk contact (her)activeert het vertrouwen. Dit kan bijvoorbeeld in een voortgangsgesprek.

Dat je bepaalde dingen vanuit je rol toch wilt inspecteren, omdat je je ook moet verantwoorden aan het publiek, zal in een vertrouwensrelatie geaccepteerd worden. In deze afspraken kan worden meegenomen wat er gebeurt als het vertrouwen ernstig wordt geschonden. Ook hier weer: we hebben wel vertrouwen, maar zijn niet naïef. Een vertrouwensrelatie komt pas echt onder druk te staan tijdens een crisis. Op het moment dat journalisten gaan bellen of er Kamervragen worden gesteld moet een inspectie opletten niet door de publieke druk terug te vallen in haar oude rol. Dit zou het onderling vertrouwen ondermijnen. Het bedrijf is immers het vertrouwen geschonken met dergelijke gevallen om te gaan. Juist een goede

samenwerking volgens de eerder gemaakte afspraken kan de relatie versterken.

Voor al deze gevallen geldt: welke afspraken je ook maakt, je moet ze nakomen. Dit vraagt dus dat beide zijden hun organisatie zo op orde hebben dat ze zich aan de afspraken kunnen houden en dat ook de mensen die de afspraken moeten uitvoeren, ervan weten en de juiste houding hebben om vanuit vertrouwen te kunnen werken.



Oefening 12: Gaswolk

Stel Staatstoezicht op de Mijnen heeft een vertrouwensrelatie opgebouwd met een exploitant van boorplatformen. Deze exploitant heeft een veiligheidsmanagementsysteem ontwikkeld waarbij hij incidenten analyseert en op basis van deze analyse verbetermaatregelen neemt. De inspectie krijgt maandelijks een overzicht van de meldingen, analyses en verbetermaatregelen en de status van deze verbetermaatregelen. Ook worden er afspraken gemaakt over de implementatietermijn van de maatregelen.



Nu ontsnapt er op één van deze platformen een gaswolk. Deze drijft over een rondvaartschip waardoor de bemanning en passagiers bijna stikken en ziek aankomen op Scheveningen. Hierdoor ontstaat veel tumult in de pers en dus ook de nodige Kamervragen.

Vragen:

- Wat doe je richting de exploitant?
- Wat vertel je het publiek?
- Wat vertel je de minister?

Beantwoord deze vragen voor de volgende drie gevallen:

1. Het is weliswaar een incident, maar niet het gevolg van een regelovertreding.
 2. Er is sprake van regelovertreding, maar wel het gevolg van een onwaarschijnlijke samenloop van omstandigheden.
 3. Dat er een gaswolk kon ontsnappen was bekend en eerder gebeurd. Het incident was gemeld aan de inspectie. In gezamenlijk overleg waren de verbetermaatregelen bepaald, maar er was afgesproken dat deze pas volgende maand volledig op alle platformen geïmplementeerd moesten zijn. Dit was toevallig het laatste platform.
-

Interveniëren op organisaties

De oplossingen en methodieken die tot nu toe zijn aangedragen, richten zich sterk op het beïnvloeden van het gedrag van de personen die betrokken zijn bij het probleem. Veel problemen worden niet door groepen of individuen veroorzaakt maar door organisaties en bedrijven. Uiteraard werken daar ook weer mensen. Immers organisaties worden gedefinieerd als samenwerkingsverband van mensen en middelen gericht op een gemeenschappelijk doel.

Veel van bovenstaande methodieken zijn dan ook – min of meer – van toepassing op bedrijven¹².

De ‘truc’ wordt dan wel om de juiste personen te beïnvloeden. Het is weinig effectief het gedrag van een werknemer (zoals een chauffeur) te beïnvloeden als deze door het middelmanagement onder druk wordt gezet de wet te overtreden, of de mogelijkheden niet krijgt de wet na te leven. Aan de andere kant heeft beïnvloeding van een directeur ook weinig zin in een organisatie waarin de professional de dienst uitmaakt. Analyseer dus goed wat de aangrijpingspunten zijn voor de gedragsverandering.

Uit hoofdstuk 7 blijkt al dat de ontwikkeling van een bedrijf van belang is voor de kans op naleving. Je kunt dus ook een bedrijf stimuleren zich naar een hoger niveau te ontwikkelen. Dit kan zoals gezegd via de gedragsverandering van de juiste (sleutel)personen. Een andere methode is dat je de toezichtvorm aanpast op de ontwikkeling van het bedrijf.

Een toezichthouder die de ontwikkeling wil stimuleren, zal één niveau hoger toezicht houden dan het niveau waarop de ondertoezichtstaande zich feitelijk bevindt. Hij zal proberen beide partijen (inspectie en organisatie) een niveau hoger te brengen. Dit kan door afspraken te maken met het bedrijf/instelling over de ontwikkeling de komende periode. Of door middelen of informatie beschikbaar te stellen waardoor een bedrijf/instelling zelf een niveau hoger komt. Een bedrijf dat zijn eigen naleving niet controleert, kan veel eindcontroles van de toezichthouder tegemoet zien. Een volgende stap is af te spreken (of voor te schrijven) dat de ondertoezichtstaande dit zelf doet. De toezichthouder vraagt vervolgens gegevens uit het

¹² Het verschil tussen individueel gedrag en het collectief gedrag van organisaties is nog een grotendeels onontgonnen terrein. De zogenaamde Evolutionaire Leiderschap Theorie van Mark van Vugt is een aanzet om dit vanuit volgers en leiders in organisatie te duiden. Feitelijk volgen we deze ingang door uit te gaan van de aanname dat het gedrag van organisaties te beïnvloeden is door je te richten op die personen die de ‘macht’ in de organisatie hebben.

proces zodat hij weet of het proces goed verloopt en wanneer hij eventueel een steekproef op de eindcontrole moet doen (IGZ vraagt ondertoezichtstaanden bijvoorbeeld om bepaalde kenmerken van operaties te rapporteren). Eventueel stelt hij daarvoor de middelen ter beschikking (bijvoorbeeld software waarmee specifieke indicatoren gemeten kunnen worden). Door duidelijk te maken dat de ondertoezichtstaande met deze gegevens de eigen processen tijdig kan bijsturen en daarmee uitval kan voorkomen, zal deze de gegevens graag gebruiken om kosten te reduceren.

Veel toezichthouders kiezen nu voornamelijk voor productcontroles. Hiermee zitten zij op een redelijk laag ontwikkelingsniveau. In principe is dit alleen geschikt voor bedrijven die zelf hun naleving niet meten. Als ze dat wel doen heeft een productcontrole geen toegevoegde waarde en wordt deze al snel als toezichtlast gezien.

Tegelijk is er veel aandacht voor systeemtoezicht. Dit instrument wordt vooral ingezet bij bedrijven die een werkend managementstelsel hebben waar je als toezichthouder gebruik van kunt maken. Het is ook een middel om bedrijven op een hoger plan te brengen. De toezichthouder gaat, bij bedrijven die alleen eindcontroles uitvoeren, vragen naar het handboek, de managementinformatie, de interne audits, et cetera. Het bedrijf wordt dus overvraagd. Soms is het niet de toezichthouder die dit vraagt, maar stelt de wetgever dergelijke systemen verplicht, aangewakkerd door het lokale succes van systeemtoezicht. Het bedrijf is daar echter nog lang niet aan toe. Dit veroorzaakt inactiviteit of onwil omdat het bedrijf de vragen van de toezichthouder niet overziet. Of het bedrijf probeert aan de eisen te voldoen met 'papier systemen'. Dat wil zeggen dat het opschrijft wat de toezichthouder graag wil horen, maar de bijbehorende werkwijze niet geïmplementeerd heeft.

Het laatste jaar wordt 'monitoring' steeds populairder bij toezichthouders. Hierbij wordt gevraagd proceskenmerken op te sturen naar

de toezichthouder die er vervolgens zijn inspecties op afstemt en bepaalt waar hij naar gaat kijken. Bijvoorbeeld: is er voldoende onderhoud gepleegd, zijn de mensen goed opgeleid? Zoals eerder gezegd past dit bij het niveau van procesbeheersing. Het instrument monitoring moet dan ook qua ontwikkeling gepositioneerd worden tussen productcontrole en systeemtoezicht.

Je zou graag willen dat het bedrijf zelf het onderhoud goed uitvoert, zijn mensen goed opleidt en dergelijke. Dit soort vragen moet je dan als toezichthouder gaan stellen. Je stimuleert het bedrijf een naleefstelsel op te zetten.

Als het bedrijf daarvan overtuigd is en daarvoor een systeem opzet, kun je je als toezichthouder beperken tot systeembeoordeling. Zowel op de opzet van het systeem (via de documentatie) als de werking ervan (via audits). Als een bedrijf zelf ook interne audits uitvoert en de toezichthouder dit totale systeem bekijkt, spreken we van systeemtoezicht.

Tegenwoordig wordt er ook gekozen voor convenanten. Hierbij meet de organisatie zelf haar naleving, stuurt ze hierop en geeft ze informatie door aan de toezichthouder. Jaarlijks is er nog contact met de toezichthouder of alles naar tevredenheid verloopt. Voorafgaand aan een dergelijk convenant beoordeelt de toezichthouder het nalevingsmanagementsysteem van de potentiële partner. Deze systeembeoordeling bevindt zich op het niveau van systeemtoezicht. Informatie-uitwisseling en prestatie monitoring (via een convenant) moet dan boven het systeemtoezicht geplaatst worden.

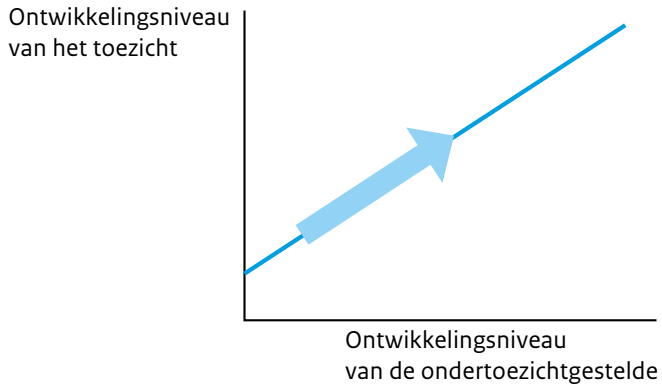
Uiteindelijk kun je een bedrijf of instelling als partner zien, met wie je op basis van wederzijds vertrouwen samenwerkt aan het bereiken van maatschappelijke doelen.

Kortom, als je het toezicht wilt afstemmen op de ontwikkeling van een bedrijf of instelling kom je tot een model met zeven toezichtvormen die gekoppeld zijn aan de ontwikkelniveaus:

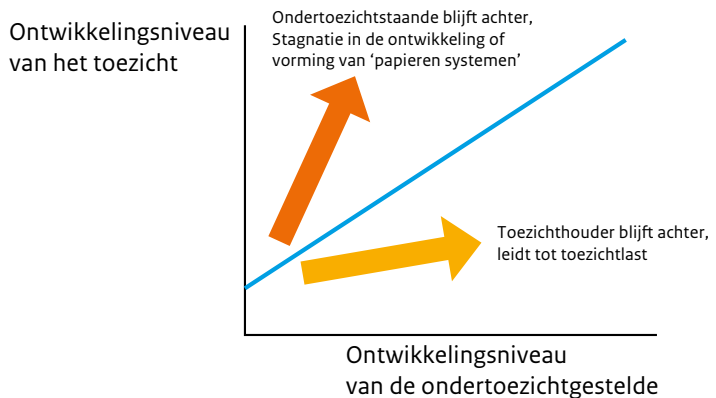
Ontwikkelniveau bedrijf	Toezichtvorm
Onbeheerst systeem	Productcontrole, inspectie van het product
(Eind)controle	Procesmonitoring
Procesbeheersing	Stimuleren tot opzetten van een systeem
Naleefstelsel	Audits, systeemgericht onderzoek
Borgingsysteem	Systeemtoezicht
Managementsysteem	Informatie-uitwisseling en prestatie-monitoring
Partnerschap	Partnerschap

Overigens maakt een hoger niveau nog wel gebruik van de onderliggende instrumenten; alleen op beperkte schaal. Ook bij systeemtoezicht niveau voer je nog af en toe een productcontrole uit, via een steekproef. Op auditniveau doe je audits over verschillende processen (onderhoud, productie, HRM); op systeemniveau nog beperkte audits en dan vooral op het interne auditproces.

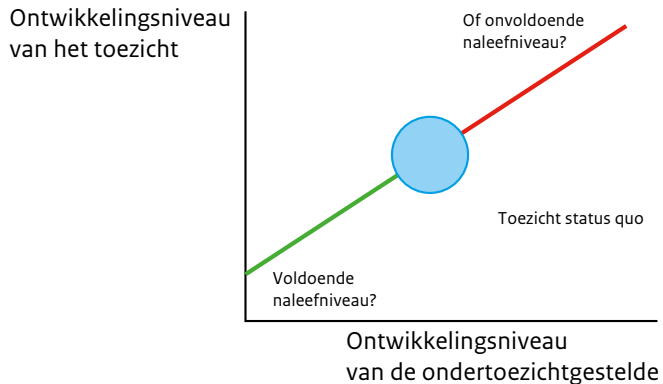
Door een niveau hoger in te zetten, trekt de toezichthouder het onder toezicht gestelde bedrijf als het ware naar een hoger ontwikkelingsniveau. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat een hoger ontwikkelingsniveau leidt tot een hoger en consistentere naleefniveau. Het is hierbij uiteraard essentieel dat de toezichthouder beschikt over actuele informatie over alle individuele organisaties waar hij toezicht op houdt.



Zoals eerder gezegd moet je als toezichthouder niet te hard 'trekken' omdat je dan kans loopt dat de ondertoezichtstaande afhaakt. Het omgekeerde kan ook gebeuren: het bedrijf of de instelling ontwikkelt zich versneld, door de markt of wil van het management. Dan wordt juist de toezichthouder naar een hoger niveau geduwd. Als die niet tijdig meegaat kunnen klachten over toezichtlast ontstaan.



Ten slotte kan het zo zijn dat noch de toezichthouder aan de ontwikkeling trekt, noch de ondertoezichtstaande duwt: een status quo in het toezicht. Er is geen verbetering meer bij beide partijen. Er kan een optimum bereikt zijn, waarbij beide partijen tevreden zijn met het behaalde niveau. Het kan ook een gebrek aan prioriteit voor dit naleefgebied zijn. De belangrijkste indicator hiervoor is het behaalde naleefniveau. Is dit conform de maatschappelijke verwachting, dan lijkt een optimum waarschijnlijk. Blijft dit onder de maatschappelijke verwachting, dan lijkt gebrek aan aandacht of prioriteit waarschijnlijk.





Checklist Interventiegenerator

Na dit hoofdstuk heb je een lijst van mogelijke interventies. Je hebt geen interventies weggegooid. Je hebt met verschillende brillen naar mogelijke oplossingen gekeken. Daarvoor heb je het volgende zoveel mogelijk in kaart gebracht:

- Je weet hoe het probleem als proces verloopt en waar je het kunt verstoren;
- Je weet wat de drijfveren van de veroorzakers zijn en hoe je hierop kunt inspringen;
- Je weet hoe het probleem in een keten past en waar de aangrijppingspunten stroomopwaarts of -afwaarts zijn;
- Je weet welke mensen een relatie hebben tot het probleem en hoe je hun gedrag kunt beïnvloeden;
- Je kent de omgeving waarin het probleem zich afspeelt en hoe je die zo kunt aanpassen dat de kans op overtredingen minimaal wordt;
- Je weet welke methoden de individuele inspecteur tot zijn beschikking heeft om het gedrag te beïnvloeden;
- Je weet welk ontwikkelingsniveau de organisatie heeft waarop je toezicht houdt en hoe je je toezicht daarop wilt aanpassen.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
- Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
- Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
- Ir. J. In 't Veld: Analyse van organisatie problemen
(Stenfert Kroese uitgevers; ISBN 90 207 2281 6, 1992)
- Kaoru Ishikawa: Totale Kwaliteitscontrole
(omega boek b.v. ISBN 90 6057 723 X, 1986)

- Philip B. Crosby: Kwaliteit betaalt zichzelf
(Kluwer: ISBN 90 201 2684 9, 1992)
- Masaaki Imai: Kaizen
(Kluwer: ISBN 90 201 2399 8, 1993)
- Kwaliteitzorg in de praktijk
(Kluwer ISBN 90 201 2127 8, 1992)
- CCV: Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding
(Boom Lemma: ISBN 978-90-5931-904-2)
- Judith van Erp: Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid
(Boom Juridische uitgevers: ISBN 978-90-5454-803-4, 2007)
- Albert Meijer: Openbaarmaking van handhavingsinformatie
(Boom Juridische Uitgevers: ISBN 978-90-8974 033 5)
- Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof: Handhaving; het spel tussen inspecteur en inspectee, 2005)
- Daniëlle de Jong: De marketing van naleefgedrag (AFM 2010)
- Inspectieraad: Nalevingscommunicatie; hoe bevorderen we dat mensen zich aan de regels houden? (2012)
- Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid: Gedrag in Beleid
(Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Juli 2011)
- WRR: De menselijke beslisser
(Amsterdam University Press; ISBN 978 90 8964 202 8, 2009)
- W.L. Tiemeijer: Hoe mensen Keuzes maken
(Amsterdam university press; ISBN 978 90 8964 302 5, 2011)
- Victor Lamme: De vrije wil bestaat niet
(Bert Bakker; ISBN 978 90 351 3539 0, 2011)
- Wim Huisman, Annemiek Beukelman: Invloeden op regelnaleving door bedrijven (ISBN 978 90 5454 802 7, 2007)
- KPMG: Trust rules: negen uitgangspunten voor een betere balans tussen regels en vertrouwen (KPMG white paper, 2009)
- Belastingdienst: Horizontaal toezicht: samenwerken vanuit vertrouwen

- Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst: Fiscaal toezicht op maat; Soepel waar het kan, streng waar het moet (Den Haag, juni 2012)
 - Vertrouwen en in control zijn; gaat dat samen? (Ministerie van Financiën, directie begrotingszaken, april 2009)
 - Donella H. Meadows: Thinking in systems (Earthscan: ISBN: 978-1-84407-726-7, 2008)
-



9. Interventiekeuze: op grond waarvan selecteer je?

Je hebt nu het probleem volledig in kaart en een hele verzameling mogelijke oplossingen. Nu is het tijd je opdrachtgever voor te stellen welke oplossing je als eerste wilt proberen. Deze keuze is natuurlijk uiteindelijk aan het management of de politiek, maar als projectleider zul je een voorstel moeten doen. Dit hoofdstuk beschrijft hoe je tot deze keuze komt en welke argumenten je daarin laat meewegen. Wij zien dit als een bestuurlijk ethische keuze. In de bestuursethiek wordt onderscheid gemaakt tussen drie ethische modellen: utilisme, deontologie en deugdethiek. Die komen als eerste aan bod. Daarna brengen we ze samen.

9.1 Drie typen argumenten



Utilisme: het nut maximaliseren

Bij het utilisme wordt zo gehandeld dat het nut wordt gemaximaliseerd. Het nut is hierbij het verschil tussen de kosten en de baten. Je kiest dus die oplossing die maatschappelijk het meeste nut oplevert. Dit vertaalt zich naar een rationeel goed onderbouwde begroting. Het utilisme wint steeds meer terrein binnen de overheid als onderbouwing bij besluitvorming. Financieel gezien is deze zeer rationele benadering een geweldig uitgangspunt: je krijgt immers een maximum aan baten voor je geld. Maar deze rationaliteit heeft ook nadelen. Er wordt voorbij gegaan aan de herkomst van deze baten. Worden bepaalde groepen niet uitgesloten ten gunste van het algemeen belang? Is de verdeling wel eerlijk? Sceptici stellen dat bijvoorbeeld slavernij vanuit het utilisme eigenlijk best een maatschappelijk mooi model is.

Deze rationele benadering vraagt dat je een uitspraak doet over wat in een bepaald geval een acceptabel risico is. Dit risico kost rationeel beschouwd te veel om af te dekken. Dit standpunt is vol te houden totdat het risico zich daadwerkelijk manifesteert als een incident. Een rationeel betoog dat dit risico nu eenmaal is ingecalculeerd, wordt moeilijk geaccepteerd. Zie hiervoor ook de gezaghebbende nota 'Nuchter omgaan met risico's' van het RIVM. Hierin vind je onder andere een pleidooi voor een uniform risico- en schadebegrip om op rationele wijze risico's met elkaar te kunnen vergelijken ('appels en peren').

Enkele moeilijkheden als je de kosten-batenbenadering toepast:

- Hoewel in theorie kloppend worden in de praktijk vooral de middelen niet ter beschikking gesteld. Een inspectie moet het doen

met de beschikbare capaciteit. De middelen worden dan bij al lopende projecten weggehaald. De baten van die projecten worden dan niet (meer) gehaald. Het probleem verschuift dus.

- Aannames van nu kloppen volgend jaar niet meer: technologie schrijdt voort, er kan een economische crisis ontstaan et cetera. Voorspelde kosten en baten kunnen anders uitpakken.
- Kosten en baten zijn niet altijd gemakkelijk te vergelijken of in geld uit te drukken. Wat kost een leven, wat kost vrijheidsbeperking, wat kost treinvertraging, wat kost een toenemend risico?



Deontologie: je plicht nakomen

Bij de deontologie worden regels, principes en afspraken leidend. Je hebt de plicht deze na te komen. Zo redenerend zal de keuze eerder op een al toegezegde oplossing vallen dan op een (rationeel gezien) goedkopere en veel effectievere oplossing.

Vragen vanuit deze plichtsethiek binnen de overheid zijn dan ook bijvoorbeeld: waar hebben wij ons internationaal aan gecommitteerd, wat heeft de minister toegezegd in de Kamer, wat staat er in het regeerakkoord?

Het principe ‘afspraken moet je nakomen’ geldt over het algemeen wel als aanvaardbaar. Als je hieraan refereert in geval van een incident kom je daarom minder in moeilijkheden dan bij de strikt rationele benadering. Het is van belang om je besluitvorming dan op aanvaardbare principes te bouwen.

Voordeel is dus dat, mits je van aanvaardbare principes uitgaat, je oplossing vaak ook wordt geaccepteerd. De valkuil is dat er al te vroeg oplossingen zijn toegezegd en dat je vanuit de plicht deze na te komen een te dure oplossing implementeert of eraan vasthoudt.



Deugdethiek: deugden leidend maken

De deugdethiek laat de keuze afhangen van deugden zoals eerlijk en betrouwbaar handelen, edelmoedigheid, het beschermen van de zwakken, rechtvaardigheid, moed en compassie.

De interventie die tot de meest eerlijke en rechtvaardige verdeling leidt, verdient daarmee de voorkeur. Bij het redeneren vanuit de deugdethiek kies je de optimale oplossing vanuit drie gezichtspunten:

Het 'slachtoffer'

Vindt degene die slachtoffer was van het originele nalevingsprobleem de oplossing aanvaardbaar? Wordt hem voldoende recht gedaan? Lost deze oplossing voldoende voor hem op?

Degene die door de oplossing wordt beperkt

Wordt degene die wordt geraakt door de oplossing, in zijn handelen niet disproportioneel aangepakt? Dat is immers niet altijd degene die het oorspronkelijke probleem heeft veroorzaakt. En als hij wel de veroorzaker was: staat dan de beperking in verhouding tot wat hij oorspronkelijk aan schade heeft aangericht?

De uitvoerder van de gekozen oplossing

Voelt degene die de oplossing moet uitvoeren zich nog prettig bij wat hij moet doen? Zie kader.



Onderzoek SP: Agenten massaal tegen verhoging boetes

05-03-2012 • Agenten zijn massaal tegen de recente verhoging van de boetes. Dat blijkt uit onderzoek van de SP onder bijna 1700 agenten. Maar liefst 93 procent van deze agenten geeft aan dat de verhoging van de boetes geen goede ontwikkeling is. 89 procent van de agenten zou deze maatregel daarom

het liefst teruggedraaid zien. 78 procent van de agenten denkt zelfs dat hierdoor meer agressie richting agenten zal plaatsvinden.

De minister heeft besloten om per 1 januari 2012 de boetes flink te verhogen. Zo kostte bijvoorbeeld het foutief parkeren op een invalidenparkeerplaats in 2011 nog 180 euro, nu is dat 340 euro. Agenten geven aan dat zij door deze verhogingen hun werk niet meer goed kunnen doen. SP-Kamerlid Nine Kooiman: 'Ze hebben echt moeite om iemand voor zulke bedragen te bekeuren. Zij stuiten op onbegrip en kunnen het eigenlijk zelf ook niet uitleggen. Zulke hoge boetes helpen volgens agenten helemaal niet om het veiliger op straat te maken. De agenten zien het vooral als het spekken van de staatskas. En daarmee schiet de minister zijn doel voorbij.'

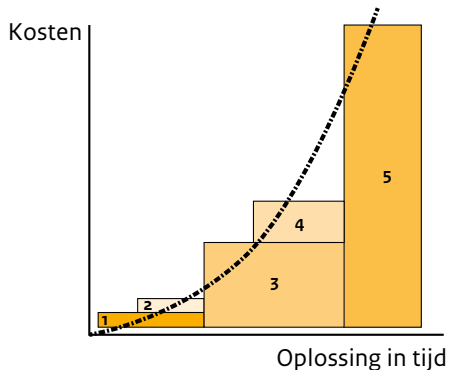
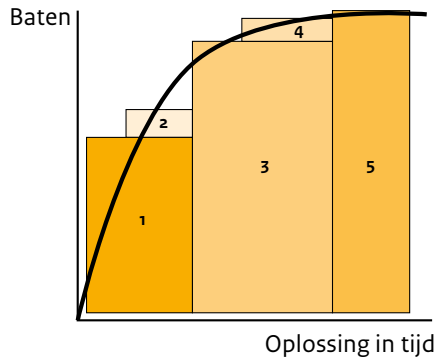
Uit het onderzoek blijkt verder dat 95 procent zelfs denkt dat agenten er hierdoor vaker voor kiezen om geen boete uit te schrijven, maar een waarschuwing te geven. Kooiman: 'De politiemannen en -vrouwen zien dat de verhoudingen zoek zijn. Als je een agent in elkaar slaat, kom je daar soms met een paar tientjes mee weg. En een winkeldief hoeft ook vaak niet meer te betalen dan 200 euro. Agenten zeggen al onder elkaar dat het goedkoper is om een flitskast te stelen, dan er met rood licht doorheen te rijden.'

De SP zal het rapport aan de minister aanbieden en vragen om een reactie. Het hele onderzoek en een greep uit de antwoorden van agenten is hier terug te vinden.

Bron: www.sp.nl/justitie/nieuwsberichten/11500/120305-onderzoek_sp_agenten_massaal_tegen_verhoging_boetes.html

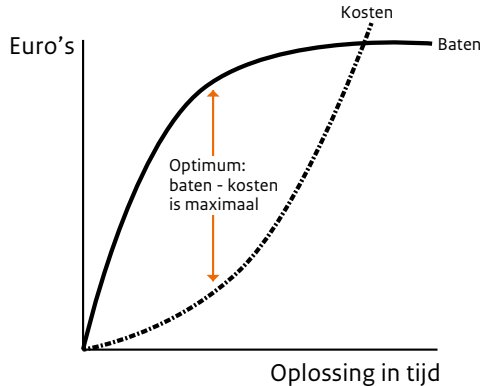
9.2 Synthese: kosten versus baten en aanvaardbaar restrisico

Het lijkt niet handig om je keuze uitsluitend te baseren op één van de drie modellen. Waarschijnlijk is het beter eerst te kijken naar een goede kosten-batenverhouding (utilisme) om vervolgens zowel de optimale oplossing, als het restrisico te toetsen op de deontologie en de deugdethiek.



Bij het bepalen van oplossingen blijft over het algemeen de 80/20-regel gelden: met 20% van de kosten behaal je 80% van het resultaat. Vaak sorteer je met een simpele optie al een groot deel van het effect. De vraag blijft of dit voldoende effect is. Zo niet, dan zul je een complexere optie moeten kiezen. Soms is deze optie een aanvulling, soms een vervanging van de simpele oplossing. Meestal moeten de opties steeds complexer worden voor meer effect.

Aan de andere kant: hoe complexer de opties, hoe meer ze gaan kosten. Zowel in financiële zin als in maatschappelijke zin (beperking van vrijheid). Het verband is over het algemeen niet lineair: de kosten nemen steeds sterker toe bij een constante toename van de complexiteit.



In een neutrale, waarde vrije benadering is een optimum te bereiken tussen de maatschappelijke opbrengst en de maatschappelijke kosten. Dit optimum ligt daar waar het verschil tussen de maatschappelijke baten en kosten het grootst is. Idealiter kiest men voor de maatregelen die hierbij horen. Je laat dan bewust een deel van het

haalbaar effect liggen omdat de maatschappelijke kosten daarvan te hoog zijn.

Hierdoor ontstaat er een maatschappij waarin de overheid de ongewenste effecten afvangt voor zover de kosten aanvaardbaar zijn. Er is dus een deel 'aanvaardbaar risico' ontstaan (in figuur rechts van het optimum). Althans, aanvaardbaar vanuit utilisme. De vraag is natuurlijk of dit ook aanvaardbaar is vanuit de deontologie en deugdeethiek.



Vóór implementatie van de oplossing

Nog twee stappen voordat je de gekozen oplossing in gang zet. Ga eerst even terug naar hoofdstuk 5 en bepaal welke van je potentiële partners je nodig hebt om het probleem op te lossen en schakel die in. Ga daarna terug naar hoofdstuk 6 om het meetsysteem in te richten (met prestatie-indicatoren) voordat je de oplossing implementeert.

De implementatie zelf is projectmanagement. Daar zijn al veel boeken over geschreven; we gaan er daarom niet verder op in.

Bij de uitvoering van de eerste oplossingen gaan er ongetwijfeld dingen niet zoals verwacht. Vooronderstellingen blijken niet te kloppen, mensen reageren anders dan je dacht. Kortom, de oplossing lijkt niet zo te lopen als voorspeld, of het probleem blijkt niet het echte probleem te zijn. Dit is geen mislukking. Door terug te gaan naar de analysestep en te analyseren waarom zaken anders gingen dan verwacht, krijg je nieuwe informatie waarmee je aan een betere oplossing kunt werken, een ander meetsysteem kunt inrichten, andere keuzes kunt maken.

Hardnekkige niet-naleefproblemen oplossen is een spel van 'twee stappen vooruit en een stap achteruit'. Je moet ruimte krijgen dit te doen en niet direct worden afgerekend op de eerste mislukking.



Checklist Interventiekeuze

Na dit hoofdstuk heb je een voorstel gedaan aan je opdrachtgever welke interventie (of set aan interventies) je als eerste wilt gaan aanpakken. Daarvoor heb je het volgende zoveel mogelijk in kaart gebracht:

- Uit je lijst interventies heb je de meest kansrijke geselecteerd;
- Hiervan heb je de kosten en baten helder. Dit kan zijn in monetaire zin of in onderling vergelijk;
- Je hebt in kaart welke toezeggingen al zijn gedaan door minister, IG of anderen en in hoeverre zij de selectie sturen;
- Je hebt per interventie in kaart wat de gevolgen zijn voor de populatie, de uitvoerende, de veroorzaker van het probleem en degene op wie de interventie zich richt;
- Je hebt afgewogen of deze gevolgen toelaatbaar zijn;
- Je hebt een totaalafweging gemaakt en bent op basis daarvan tot een onderbouwd advies gekomen;
- Je hebt het meetsysteem voor de gekozen oplossing ingericht;
- Je hebt je opdrachtgever duidelijk gemaakt dat de eerste oplossing waarschijnlijk gaat mislukken, maar dat dat niet erg is. Dit accepteert hij.

Besef ook dat bij bijna elke innovatie in het toezicht een inspecteur – bij het oplossen van een bepaald hardnekkig probleem – de speelruimte gezocht én gevonden heeft om een interventie te plegen. Daarna is de oplossing een vast onderdeel geworden van het instrumentarium van de inspectie. Elke oplossing van een hardnekkig nalevingsprobleem heeft dus de potentie om onderdeel van het instrumentarium te worden en ook heeft elke innovatie bij de ene inspectie de potentie de oplossing te zijn van het hardnekkige probleem van de andere inspectie. Feitelijk is elke inspanning om hardnekkige problemen op te lossen dus een soort ‘kraamkamer’ van de toezichtinnovatie.

Je bent dus pas echt klaar als je het volgende hebt gedaan:

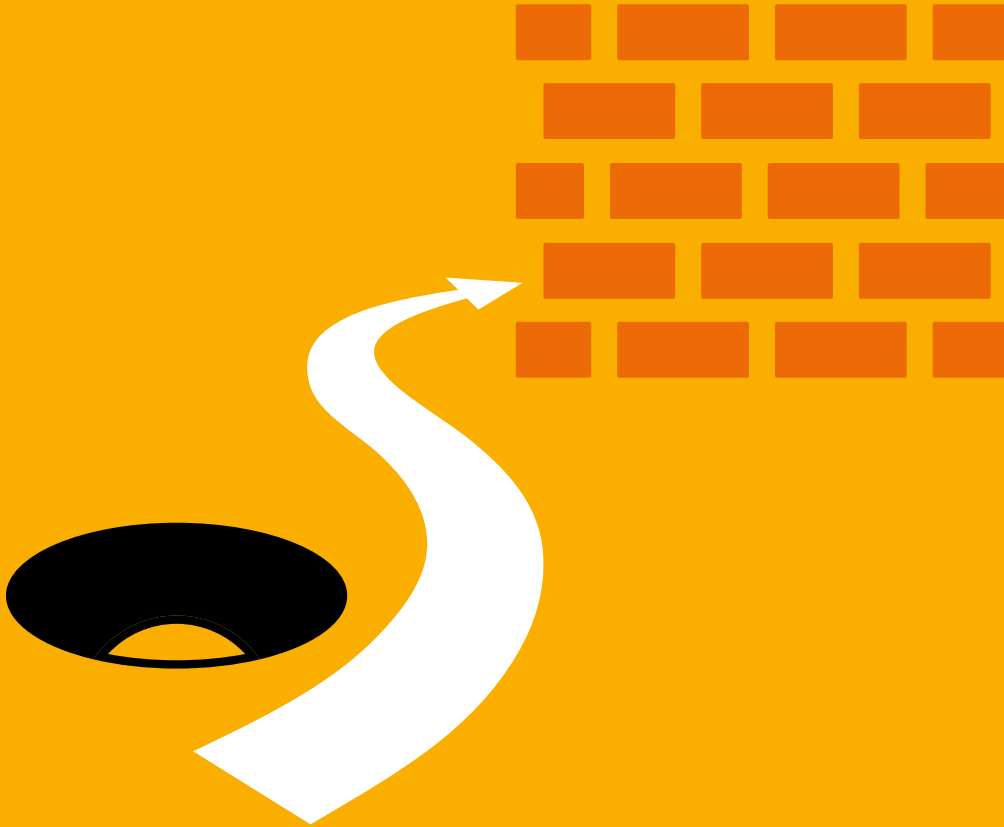
- Ik heb mijn collega's geïnformeerd over mijn interventie;
- Ik heb de innovatieve potentie van mijn interventie geëvalueerd;
- Ik heb de eventuele innovatieve potentie van mijn interventie gedeeld met potentiële belanghebbenden.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- RIVM rapport 251701047/2003: Nuchter omgaan met risico's (Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) - RIVM Ministerie van VROM in het project 251701, Milieubalans 2003)
 - Marcel Becker: Bestuurlijke ethiek (Van Gorcum: ISBN 978 90 232 4364 9)
 - Bob de Wit, Ron Meyer, Kees Breed: Strategisch management van publieke organisaties (Lemma: ISBN 90-5189-819-3, 2000)
 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Bundel Dialogen risico's en verantwoordelijkheden (2012)
-

Deel 3 Reflectie



10. Implementatie: welke valkuilen zijn er in de praktijk?

Je oplossing is uitgevoerd. Je hebt de methodiek een keer helemaal toegepast. Wat nu als je deze werkwijze structureel binnen je organisatie wilt implementeren? Welke valkuilen zijn er in de praktijk? Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de problemen die je dan kunt tegenkomen en hoe je daarmee om kunt gaan.

Als je gestructureerd aan maatschappelijke problemen wilt werken, stuit je vanzelf op een aantal problemen. Je moet iets organiseren om deze problemen te verminderen. De probleembenadering leent zich niet voor uitvoering als doorlopend 'productieproces', maar vraagt om een projectmatige aanpak. Welke hindernissen kom je tegen?

1. Probleemsignalering

Niet altijd is de organisatie in staat om problemen te signaleren en te adresseren. Hiervoor zal de organisatie ingericht moeten zijn.

2. Onduidelijke opdracht

Vaak is de opdracht die je krijgt niet duidelijk. We hebben al gezien dat het probleem te groot geformuleerd wordt ('doe iets aan doden op het spoor') of heel vaag: we willen geen 'tweede Haren'.

Als opdrachtnemer is het je taak deze problemen helder te formuleren en met de opdrachtgever duidelijke af te spraken wat je precies gaat oplossen. Ga je voorkomen dat er op Facebook onbedoelde uitnodigingen voor feestjes worden geplaatst of dat er rellen ontstaan? Een goede opdracht vraagt dus om goed overleg met je opdrachtgever. Let hierbij erop dat bij de opdrachtformulering de oplossingsrichting niet al in de probleemstelling wordt opgenomen: "het probleem is dat we te weinig bevoegdheden hebben om een dwangsom op te leggen".

Het komen tot een opdracht is een iteratief proces: formuleer de opdracht, zorg dat de verplichte elementen (actor, handeling, schade, limitaties) in de probleembeschrijving aanwezig zijn. Ga *slicen en dicen*, voer overleg, et cetera. Ga hiermee door totdat je opdrachtgever zegt dat je het probleem te pakken hebt, maar je ook zelf het gevoel hebt dat het een behandelbaar probleem is. Leg daarna de opdracht en de probleemomschrijving vast.

3. Het binnen je eigen organisatie zoeken

Over het algemeen zal blijken dat het probleem dat je op wilt lossen zich niet netjes heeft aangepast aan jouw probleembeschrijving. Om een meetsysteem in te richten, om het succes te monitoren en

om tot oplossingen te komen heb je andere afdelingen, (rijks)inspecties en waarschijnlijk ook partijen buiten de overheid nodig. In dit soort projecten wordt vaak te snel gezegd “ik heb de informatie niet”. Het is dus zaak rond een probleem je partners te inventariseren. Vooral die partners die belang hebben bij de oplossing kunnen je goed helpen. Organiseer vervolgens een projectteam uit deze partners rond het probleem.

4. Oplossingenreflex

De grootste valkuil van de probleembenadering is de druk om snel te komen tot oplossingen. Politiek en management willen graag richting het publiek daadkracht uitstralen en zullen druk uitoefenen om met oplossingen te komen, of alvast een oplossing te starten. Door deze druk kunnen essentiële stappen worden afgegraffeld waardoor uiteindelijk de kans op de implementatie van een ineffectieve oplossing toeneemt. We kunnen niet genoeg benadrukken hoe belangrijk het is de tijd te nemen voor een heldere probleemstelling, je partners in beeld te krijgen, een meetsysteem in te richten en op basis van je gegevens het probleem te analyseren voordat je naar oplossingen zoekt. Dit moet je duidelijk maken aan je opdrachtgever. Het is ook van belang als je opdrachtgever oplossingen voortijdig aandraagt, te vragen welk probleem hij denkt hiermee op te lossen, waarom hij denkt dat het werkt en op basis van welke informatie hij tot deze conclusie komt. Waarschijnlijk is dat antwoord er niet. En mocht het er wel zijn, dan heb je weer nieuwe bronnen van informatie.

Analyseren is een vak. Zorg voor een goede analist die gemakkelijk uit de verzamelde data een antwoord (informatie) kan destilleren. Dit antwoord is weer afhankelijk van de vraagstelling. Een goede

wisselwerking tussen een analist en een inhoudsdeskundige is nodig. Zet deze maar een paar dagen bij elkaar.

Hoe goed de inhoudsdeskundige of de analist ook zijn, sommige verbanden tussen oorzaak en probleem zijn niet te voorspellen. Neem daarom ook de tijd om willekeurige relaties tussen de data te onderzoeken. Als die er statistisch blijken te zijn, ga dan op zoek naar een mogelijke verklaring voor dit verband.

5. Door blijven gaan op de oude weg

Een grote valkuil van de projectleider (en trouwens ieder mens) is ongeloof als de voorgestelde oplossing niet blijkt te werken, zelfs als je effectmeting anders uitwijst. Aan de oplossing is immers veel analyse en een goed besluitvormingsproces vooraf gegaan dus die moet wel werken.

Als het anders loopt zal er de neiging zijn de verklaring te zoeken in de meting of de voorspelling. Mogelijk wordt het verloop van de indicatoren toch verklaard als een succes van de oplossing of wordt het gewoon genegeerd. Het is dan ook zaak bij het inrichten van een meetsysteem eerst te voorspellen hoe de verschillende indicatoren zich gaan ontwikkelen als de oplossing succes heeft.

Als een oplossing niet werkt zal er ook na nadere analyse de neiging ontstaan de originele oplossing aan te passen. Het is maar de vraag of dit dan nog de optimale oplossing is. Dit kan leiden tot het langzaam afzakken in een moeras van aanpassingen om de originele oplossing maar te laten slagen. De oorspronkelijke kosten-batenanalyse is dan al lang niet meer van kracht. Een ander oplossing kan inmiddels veel efficiënter zijn. Plaats daarom het monitoren van het succes van de oplossing en het besluit over het al dan niet doorgaan met de implementatie buiten de projectorganisatie.

6. Te snel stoppen

De eerste oplossing zal vaak mislukken. Veelal wordt het project dan gelijk gestopt. Maar dit mislukken hoort bij het proces van oplossen van de problemen. Vaak komt door de eerste interventiepoging een schat aan informatie vrij waardoor er een betere tweede oplossing kan worden ontwikkeld.

7. Niet helder hebben wat afdoende is

Ten slotte is het van belang dat je vaststelt wanneer 'goed' goed genoeg is. Een oplossing kan een maatschappelijk probleem reduceren, maar soms niet geheel elimineren. Vaak gaat ook hier de 80/20-regel op. De vraag om totale risicoreductie kan leiden tot enorme kosten. Bij de spoorwegcase was het aantal doden door 'zigzag-jongeren' flink gereduceerd door goedkope hekken te plaatsen. Inmiddels is het beleid om elke spoorwegovergang te ondertunnelen omdat dit elke aanrijding voorkomt. Deze oplossing is vele malen duurder.

Een goede afspraak vooraf tot welk niveau je het probleem wilt reduceren is belangrijk. Daarna moet je het probleem op dat niveau houden en kun je de vrijgekomen capaciteit inzetten op andere (inmiddels meer urgente) problemen.



Checklist Implementatie

Na dit hoofdstuk weet je welke problemen je kunt tegenkomen als je deze werkwijze structureel wilt implementeren in je eigen praktijk. Je kunt inschatten of deze problemen zich in jouw praktijk zullen manifesteren en of het daarmee de moeite waard is om je in te zetten voor deze werkwijze. Daarvoor heb je het volgende zoveel mogelijk in kaart gebracht:

- Je weet of je organisatie in staat is problemen te detecteren;
- Je weet of je organisatie in staat is weerstand te bieden aan de druk om gelijk tot oplossingen te komen;
- Je weet of je organisatie bereid is samen te werken met andere partijen en andersom;
- Je weet of je de mensen beschikbaar zijn om goede analyses te maken;
- Je weet of er over het algemeen op projecten gestuurd wordt.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Malcolm Sparrow: The regulatory craft
(Brooking institution Press ISBN 0-8157-8065-6, 2000)
 - Malcolm Sparrow: The character of harms
(Cambridge University Press ISBN 978-0-521-87210-2, 2008)
 - Mark Friedman: Trying hard is not good enough
(Trafford publishing; ISBN 978-1-4120-6397-5, 2005)
-



11. Toekomst: hoe gaat het toezicht zich ontwikkelen?

Je zet de werkwijze nu eenmalig of structureel in binnen je organisatie. Met welke ontwikkelingen krijgt het toezichtveld in onze ogen te maken in de toekomst? In dit hoofdstuk geven we daarvan een overzicht. We bespreken er twee die ook aan bod komen in de leer-gang. Allereerst is dat de horizontalisering van het toezicht. Ten tweede is dat de toenemende invloed en toepassing van inzichten uit de (gedrags)economie. Deze ontwikkelingen passen beide in de trend van de verdere integratie van repressie en preventie – van de harde en de zachte benadering – in Nederland.

11.1 Horizontalisering

In de inleiding hebben we aangegeven dat het toezicht in Nederland volop in ontwikkeling is. Het onderwerp waaruit dat sterk blijkt is horizontaal toezicht of toezicht op basis van vertrouwen. Over het algemeen wordt gesproken van horizontalisering van het toezicht. In de woorden van de Algemene Rekenkamer (ARK): “In onze samenleving gaat toenemende autonomie van burgers en organisaties gepaard met horizontalisering van invloedsoefening en verantwoordelijkheidsverdeling. Openbaarheid van bestuur en elektronische netwerken versterken de doorwerking in de publieke sector. Het verticale, unicentrische besturingsmodel staat daarmee onder druk.”¹³

Vanuit economisch perspectief en vooral de zogenaamde transactiekostentheorie is er in het toezicht sprake van een verantwoordingsrelatie. Deze wordt gekenmerkt door informatie-asymmetrie tussen degene die zich moet verantwoorden (de agent) en degene aan wie verantwoording moet worden afgelegd (de principaal). Tenzij de principaal overal en altijd direct controleert, komt de informatie-asymmetrie tot uitdrukking doordat de agent altijd meer weet over de vraag of de verantwoording te vertrouwen is dan de principaal. Het is dan de vraag hoeveel de principaal ervoor over heeft om die vraag te beantwoorden. Deze kosten maken deel uit van de zogenaamde transactiekosten. In het algemeen is er sprake van een eeuwenlange evolutionaire/economische ontwikkeling van afnemende transactiekosten. De huidige ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt door de relatief directe beschikbaarheid tegen relatief lage kosten van informatie over deze vertrouwensvraag.

¹³ Zie hiervoor onder meer ‘De polycentrische samenleving’ van Ferdinand Mertens en de omvangrijke studie van Christine Parker naar democratisering in het toezicht.

Vroege voorbeelden van deze ontwikkeling zijn de publicatie van onderzoeksresultaten van de Onderwijsinspectie door de gecontroleerde scholen zelf¹⁴ en de fiscale lastenverlichting voor zogenaamde *authorized economic operators*. Bij nadere beschouwing van wat verschillende inspectiediensten onder horizontaal toezicht verstaan, blijkt dat er sprake is van een zekere – vooral ook juridische – begripsverwarring. In het rapport van de commissie Stevens over horizontaal toezicht door de Belastingdienst (zomer 2012 verschenen) wordt een zeer lezenswaardig overzicht geschetst van de veelheid aan toezichtinitiatieven die gebaseerd zijn op vertrouwen. Op basis van het rapport van Stevens en het eerdergenoemde ARK-rapport maken wij onderscheid tussen:

- a. **Systeemtoezicht:** een vorm van direct toezicht die zich onderscheidt van gegevensgericht toezicht.
- b. **Horizontale verantwoording:** gebruik van informatie afkomstig van belanghebbenden die in een ‘horizontale’ relatie tot de nalevingsplichtige staan.
- c. **Metatoezicht:** gebruik maken van toezichtresultaten van anderen.
- d. **Vertrouwensbenaderingen:** gericht op het beïnvloeden van de wederzijdse relatie.

Uiteindelijk wil een inspectiedienst zo slim en zo goedkoop mogelijk het kaf van het koren scheiden; en wat gisteren nog slim en goedkoop was, is dat vandaag niet meer. Daar waar enige tijd de aandacht vooral uitging naar het vinden van de rotte appels door risicoanalyse en risicoselectie richten inspecteurs zich inmiddels meer op het

¹⁴ Dit gebeurde in reactie op de publicatie van de onderzoeksresultaten door de Onderwijsinspectie zelf via haar website. Dit zou je als een van de eerste experimenten op het gebied van gedragsbeïnvloeding in de vorm van *naming and shaming* kunnen zien.

vinden van de goede appels. We beschikken over meer informatie dan ooit om dat te kunnen beoordelen.

Samenvattend: een zo efficiënt en effectief mogelijk systeem van risicoselectie op basis van goedkope informatie over de kans dat een nalevingsplichtige bonafide (te vertrouwen) houdt in dat de onder-toezichtstaande vrijwillig naleeft.

a. Systeemtoezicht

In de administratieve controle is de zogenaamde systeembenadering al sinds de jaren 80 gemeengoed als alternatief voor de gegevensgerichte benadering. Als het systeem goed opgezet is, daadwerkelijk bestaat en in de praktijk werkt, is het efficiënter om het systeem te controleren dan de gegevens. Als het systeem dus niet goed van opzet is en/of in werkelijkheid niet bestaat, moet je uiteraard alsnog gegevensgericht onderzoek doen. Daarnaast is het van het uiterste belang dat de werking van een systeem feitelijk wordt vastgesteld door middel van controle van de vastleggingen in het systeem en de onderliggende documentatie (*reality checks*). Vooral door de kritiek van Michael Power in *The Audit Society* is duidelijk geworden dat deze benadering twee hele belangrijke valkuilen kent. Allereerst: de kwaliteit van de norm voor het systeem. Vaak is deze norm subjectief en niet veel meer dan een checklist van de grootste gemene deler van ieders activiteiten. Ten tweede is het een verre van eenvoudige exercitie om de onderzoeksopzet te bepalen om te achterhalen of het systeem werkt (en gewerkt heeft). Vaak zie je in de praktijk dat er niet meer dan een willekeurig aantal dossiers bekeken wordt voor dit doel.

Deze aanpak is in Nederland nog steeds met een opmars bezig. De ILT controleert bijvoorbeeld de naleving van de onderhoudsvoorschriften via systeemgerichte audits en de IZG controleert de

naleving van de patiëntveiligheidsvoorschriften via een systeembenadering.

b. Horizontale verantwoording

Van horizontale verantwoording is sprake als er geen verticale verantwoordingsrelatie is tussen degene die verantwoordt en degene aan wie verantwoording wordt afgelegd.¹⁵ Het voorbeeld is de vrijwillige publicatie van allerlei verantwoordingsinformatie door organisaties via hun website. Soms is er ook de mogelijkheid voor burgers tot reageren. Verder bieden onafhankelijke websites en vooral ook sociale media de toezichthouders de mogelijkheid om informatie te verkrijgen voor hun toezicht. Denk aan consumentenwebsites waarin ervaringen over vliegreizen worden uitgewisseld. Of aan berichten via Twitter over de punctualiteit van de NS.

c. Metatoezicht

Het spreekt voor zich dat als er al een controle is geweest (of dat nu gegevensgericht is of systeemgericht) dat het niet efficiënt is om dat nog eens over te doen. Wel is het van belang vast te stellen dat de informatie die je wilt gebruiken deugdelijk tot stand is gekomen. Heeft een gecertificeerd verificatiebureau de controle uitgevoerd of een collega-inspectie, welke controlestandaarden zijn toegepast et cetera. In het rapport Pennenkamp van enige jaren terug wordt een lans gebroken voor een ruime toepassing van metatoezicht onder verwijzing naar het *single audit*-principe uit de accountancy. Sindsdien

¹⁵ Soms wordt er ook gesproken van vrijwillige verantwoording vanwege het ontbreken van de verticale relatie. Anderen spreken van stakeholders (belanghebbenden) aan wie verantwoording wordt afgelegd. In het rapport van de ARK (zie voorin 11.1) staat een zeer leesbare analyse van deze begrippen en het al dan niet zuivere gebruik ervan.

wordt het zogenaamde tweedelijNSToezicht als enigszins teveel van het goede beschouwd.

Maak hierbij onderscheid naar de bron van de informatie:

- Andere inspectiediensten
- Externe gespecialiseerde controleurs zoals verificatiebureaus en auditors/accountants
- Intern toezicht/interne audits/interne controle binnen de organisatie.

Naar de aard van deze bronnen kunnen de scope en diepgang van de verkregen informatie verschillen van de scope en diepgang die bij 'hergebruik' nodig zijn. Wees je je daarvan als inspecteur bewust.

d. Vertrouwensbenaderingen

Vertrouwen heeft verschillende betekenissen. Vertrouwen kan betekenen dat je bereid bent afhankelijk te zijn van anderen; het kan betekenen dat je gelooft in de eerlijkheid van de ander of dat je verwacht dat degene die je vertrouwt jou door zijn handelen niet zal benadelen. In dit laatste geval ben je dus bereid het risico te nemen dat de ander jou schade berokkent. Hoewel deze betekenissen elkaar raken, komt de laatste betekenis het meest in de buurt van de toepassing van vertrouwensbenadering in het toezicht. Er is wel een toevoeging, namelijk die van de fundering van het vertrouwen. Het vertrouwen moet wel ergens op gebaseerd zijn: het gedrag uit het verleden, een getekend convenant, een bepaalde risicoclassificatie of iets dergelijks.

In zijn meest zuivere vorm wordt het vertrouwen vooraf expliciet gecommuniceerd. Bekend is het voorbeeld van een verzekerings-

maatschappij X die nadrukkelijk bij schademeldingen uitgaat van vertrouwen.

Je zou kunnen zeggen dat het hier gaat om het modelleren van de wederkerigheid. Het spreekt voor zich dat dit modelleren *evidence based* zou moeten zijn. Gelukkig is hier inmiddels een schat aan bouwstenen voor beschikbaar.



Casus: Convenant tegen te zwaar beladen vrachtwagens

Het transport van suikerbieten was structureel overbeladen (zie hoofdstuk 4). Dit leidde tot schade in het wegdek. Dit is niet in het belang van de weggebruikers (dus ook niet van de vrachtondernemingen!), maar ook niet van de overheid (die voor de kosten van het herstel opdraait).

De overbelading moet daarom omlaag. Dit kun je realiseren door te sturen op naleving en het handhaven bij de poort, maar daar is de inspectie niet mee gebaat (kost capaciteit) en de Suikerunie evenmin (veel last). De ILT heeft daarom een convenant gesloten met de Suikerunie. Daarbij is afgesproken dat de Suikerunie ladingen die meer dan een bepaald percentage te zwaar zijn niet afnemen. Van dit percentage is bekend dat het de weg niet meer beschadigt. De Suikerunie rapporteert de overtredingen aan de inspectie. Uiteindelijk bleek dat de vrachtwagens precies op het percentage werden afgeladen. Hoewel het naleefpercentage daarmee niet is gedaald, is er geen schade aan de weg meer en zijn de doelen van de overheid (geen schade) en de inspectie (geen inspecties) gehaald. Aan de andere kant is ook het doel van de Suikerunie (optimaal geladen vrachtwagens dus minder kosten en geen inspectielast) ook gehaald.



11.2 Gedragseconomie

De tweede ontwikkeling is de toepassing van de (gedrags)economie in het toezicht: de *behavioral economics* (ook bekend als neuro-economics). In dit vakgebied werken economen, psychologen, wiskundigen en neurowetenschappers samen om (economisch) gedrag van mensen en organisaties te verklaren. Een belangrijk begrip hierbij is de zogenaamde informatie-asymmetrie. Vertaald naar het toezicht betekent het dat de nalevingsplichtige wel weet in hoeverre er nageleefd wordt en de toezichthouder niet. Naarmate het vertrouwen tussen beiden groter is, zal de nalevingsplichtige meer informatie verstrekken over de naleving en wordt het toezicht gemakkelijker omdat het minder werk is betrouwbare nalevinginformatie te vergaren. Zie hier de ratio achter het horizontale toezicht zoals dat meer en meer in Nederland wordt toegepast.

Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar gedrag en economie dat meer dan bruikbaar is in het toezicht. De informatie daarover wordt in rap tempo ontsloten. Er zijn bijvoorbeeld de lijvige studierapporten van het Expertisecentrum Rechts-handhaving vooral vanuit het perspectief van de gedragswetenschappen. Er zijn populair-wetenschappelijke publicaties: *Thinking, Fast And Slow* van Kahneman, *Nudge* van Thaler en Sunstein en de *Animal Spirits* van Akerlof en Shiller. Die geven een goede introductie in de laatste inzichten uit de *behavioral economics*. De kern van deze inzichten is de voorspelbare irrationaliteit van (economisch) gedrag, de algemene neiging tot risicoaversie en de goede mogelijkheden om gedrag te beïnvloeden door hier systematisch gebruik van te maken. Deze inzichten zijn heel goed bruikbaar als referentiemateriaal voor complexe toezichtvraagstukken.

Allereerst moet opgemerkt worden dat de *behavioral economics* hier niet diepgaand behandeld wordt. Feit is dat de theorie van *mechanism*

design en de toepassing van de zogenaamde *nudges* op basis van het voorspelbare risicoaverse gedrag van individuen voor toezicht en handhaving nog relatief onontgonnen terreinen zijn. Beschouw dit onderdeel daarom vooral als een verkenning van een veelbelovende kennisgebied.

Speltheorie

Effectief toezicht op basis van het ‘prisoner’s dilemma’

Een bekend onderdeel van *behavioral economics* is de speltheorie. Bij velen bekend door het zogenaamde prisoner’s dilemma. Dit is een modelmatige weergave van de strategische afweging die mensen en organisaties moeten maken als ze moeten kiezen tussen meewerken of tegenwerken onder condities van informatie-asymmetrie. Hierbij spelen afwegingen van wederzijds vertrouwen en inschattingen van baten en lasten op korte en lange termijn een grote rol. In de speltheorie is door middel van computersimulaties onderzoek gedaan naar de beste strategieën. De zogenaamde *tit for tat*- en *mild tit for tat*-strategie blijken uiteindelijk het beste te werken.

Een van de belangrijkste resultaten van dit onderzoeksgebied voor toezichthouders is dat een strategie van uitgaan van vertrouwen, het afstraffen van misbruik daarvan door sancties en dan weer terugkeren naar vertrouwen, economisch de meest effectieve methode is. Kortom: uitgaan van vertrouwen van de nalevingsplichtige door een toezichthouder is een economisch verstandige beleidskeuze. Er is wel een ‘maar’: in een situatie met te veel *free riders* moeten deze eerst met gerichte interventies (harde handhaving en andere harde interventievormen) gestraft en geëlimineerd worden.

Toezicht op basis van ‘mechanism design’

Een tweede onderdeel van de *behavioral economics* van belang voor toezichhouders is de zogenaamde omgekeerde speltheorie (*reverse game theory*) ook wel bekend als *mechanism design*. Deze vorm van speltheorie zegt dat de maatschappelijke en persoonlijke baten en lasten zijn te optimaliseren als zowel de verkoper als de koper volledig inzicht geven in hun persoonlijke informatie. Het design krijgt dan vorm door een mechanisme van gedrag (*distributed protocol*) te ontwerpen dat bewust inspeelt op de voorspelbaarheid van gedrag van individuen zodat zij persoonlijke informatie onthullen.



Casus: Hou ons een worst voor en we vertellen je alles

Dit mechanisme leidt ertoe dat de monopolist in een betere situatie verkeert zodra hij iets weet over de consument dan wanneer hij niets weet. In het voorbeeld van Crutzen is de monopolist een vliegmaatschappij. Die weet “dat zakenlieden bereid zijn om 2500 euro te betalen voor een ticket waarmee ze zo spoedig mogelijk weer thuis bij hun gezin zijn, maar slechts 1.000 euro voor een ticket waarbij ze verplicht zijn om minimaal één zaterdagnacht weg te blijven. Toeristen zijn hoogstens bereid 250 euro te betalen, ook als ze een zaterdagnacht weg moeten blijven (hiertegen hebben ze sowieso geen bezwaar, ze gaan immers op vakantie). De monopolist wil zijn winst graag maximaliseren en moet daarom de toeristen kunnen onderscheiden van de zakenlieden. Dit is echter persoonlijke informatie, alleen bekend bij de reiziger zelf. Kan de monopolist een mechanisme ontwerpen dat zakenmensen ertoe brengt hun identiteit te onthullen?



Dat is inderdaad mogelijk, met behulp van het Revelation Principle. De luchtvaartmaatschappij moet twee tickets aanbieden: een goedkoop ticket en een duur ticket. Voor het goedkope ticket moet vereist zijn dat de reiziger ten minste één zaterdagnacht doorbrengt op de plaats van bestemming. Voor het dure ticket geldt deze zaterdagbeperking niet. Toeristen kopen het goedkope ticket en de luchtvaartmaatschappij kan er 250 euro voor vragen. Zakenlieden kiezen voor het dure ticket.”

Voorbeeld afkomstig uit:

www.managementpro.nl/strategie-bestuur/mechanism-design-of-waarom-uw-persoonlijke-info-geld-goud-waard-is/

Artikel Crutzen: www.eur.nl/ese/nieuws/economieopinie/artikelen/detail/article/12648-onderzoek-naar-mechanism-design-levert-nobelprijs-voor-economie-op/

Dit principe is ook toe te passen op het toezicht op basis van vertrouwen. De regels van KPMG moeten dan ook uitgebreid worden. Niet alleen het gezamenlijke doel moet bekend zijn, maar ook het persoonlijke doel moet worden uitgewisseld. Daarnaast moet volledige informatie-uitwisseling tussen beide partijen worden geregeld.

‘Nudging’ als instrument voor nalevingsbevordering

Een derde en laatste onderdeel is om gedrag een duwtje te geven (nudge) in de goede richting op basis van de voorspelbare risicoaversie van mensen. Hier kan bij nalevingsbevordering goed gebruik van gemaakt worden. Denk daarbij aan het voorbeeld van het vrijwillig donorschap. Het maakt wezenlijk uit of je burgers zich daarvoor actief laat aanmelden of dat je burgers vraagt zich actief af te melden. In het laatste geval krijg je veel donoren.



Er is nog genoeg perspectief op het gebied van de horizontalisering van het toezicht en we staan pas aan het begin van de toepassing van gedragseconomische inzichten. En daarna komen er ongetwijfeld weer nieuwe ontwikkelingen en inzichten die aanknopingspunten bieden voor betere interventies.



Gehanteerde literatuur en suggesties voor verder lezen

- Christine Parker – The Open Corporation (2002) Cambridge University Press
- Ferdinand Mertens – Toezicht in een policentrische samenleving (2006: oratie TU Delft)
- Glimcher, Fehr, Camerer & Poldrack (red) – Neuro Economics: Decision Making and the Brain (2008) Academic Press

Ben je op zoek naar verdieping? Dan raden wij naast deze boeken de volgende bronnen aan:

- Daniel Kahneman – Thinking, Fast And Slow (2011) FSG Books
 - Richard Thaler en Cass Sunstein – Nudge (2009) Yale University Press
 - George Akerlof en Robert Shiller – Animal Spirits (2009) Princeton University Press
-

Bijlagen

Afkortingen en begrippen

Overzicht van oefeningen

Register

Afkortingen en begrippen



ARK	Algemene Rekenkamer
ATM	Air Traffic Management
Bril	kijken naar een probleem vanuit een bepaald vakgebied (rechten, sociologie, bedrijfskunde en dergelijke)
BTM	Bowtie-methode
Complacency	zelfgenoegzaamheid
Compliance interventie	interventie gericht op nalevings- bevordering
Emerging problem	een maatschappelijk probleem dat zich aan het ontwikkelen is, maar nog niet zo groot is dat het opvalt
Evidence based	gebaseerd op (wetenschappelijk) bewijs
HRM	human resources management

IG	inspecteur-generaal
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Inspecteren	vaststellen of een object, proces en/of situatie aan een norm voldoet
Interventies	mogelijkheden om een probleem op te lossen
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat (inmiddels ILT)
Kalibreren	ijken
KiM	Kennisinstituut Mobiliteitsbeleid
Partners	degenen die je kunnen helpen het probleem op te lossen
Populatie	degenen die de maatschappelijke schade van het probleem dragen
Probleembenadering	een systematiek die zich richt op het oplossen van problemen met maat- schappelijke impact
RBA	results based accountability, een benadering voor het oplossen van beleidsproblemen gebaseerd op diagnostiek, besluitvorming en verantwoording op basis van inzicht in de beoogde resultaten
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
Speelruimte	dat wat je mag, kunt en durft; rolvrijheid

Systeem	een verzameling elementen met onderlinge relaties en (eventueel) relaties met de andere elementen uit de totale werkelijkheid
Unicentrisch	aanduiding dat er één centraal punt wordt verondersteld (i.t.t. polycentrisch)
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit

Zie ook 'Begrippenkader rijksinspecties' van Rob Velders en Meindert Brunia (uitgave Inspectieraad oktober 2013).

Overzicht van oefeningen



1. Speelruimte.....	21
2. Drie randvoorwaarden.....	27
3. Regels en risico's.....	30
4. Bolletjesslikkers.....	39
5. Eendrachtsplein Rotterdam.....	45
6. Soorten waarneming.....	58
7. Piramide van straffen en belonen.....	61
8. Probleembeschrijvingen.....	108
9. Verantwoording.....	123
10. Schoolkantines.....	178
11. Glasinzameling.....	186
12. Gaswolk.....	198

Register

A

Accountability.....	37, 79, 82, 111-123, 245
Analysemodel.....	131-150, 157, 174
Aspectstelsysteem.....	138, 142
Audits.....	64, 139-141, 201-203, 233-235

B

Barrières.....	102, 103, 130
Baseline.....	80, 82, 83, 128
BBQ-model.....	38, 155, 175-177
Behavioral economics.....	38, 237-239
Beïnvloeding, gedrags-.....	56, 179-187, 232
Beïnvloedingsmix.....	187

Beleidsresistent.....	97
Belonen.....	32, 60, 61, 176
Bevoegdheid/bevoegdheden.....	21, 24, 64, 162, 224
Bewust gedrag.....	180
Boete(s).....	21, 58-60, 100, 161, 181, 213, 214
Bolletjesslikkers.....	39-43, 95, 96, 148
Boodschap, dreigende-, educatieve-, normatieve-.....	185-189
Borgingsysteem.....	139, 204
Bounded rationality.....	45
Bowtie-methode, BTM.....	129, 130
Bureaucratische benadering.....	31, 34, 35

C

Commitment.....	179, 182
Commons, the.....	106
Communicatie.....	28, 114, 115, 121, 189, 190
Communicatie, dreigende-, educatieve-, normatieve-.....	189
Communicatie, nalevings-.....	zie Nalevingscommunicatie
Compliance.....	33, 67, 98
Controle.....	11, 12, 21, 40, 42, 53, 56, 62, 68, 70, 81, 102, 104, 113, 114, 133-142, 191-193, 196, 200-203, 232-235
Convenant(en).....	70, 81, 202, 235, 236

D

Deelproblemen	89, 90, 93, 97, 105
Deontologie.....	213, 215, 217
Deugdethiek.....	213, 215, 217
Discontinuïteit(en).....	179, 184
Distributed protocol.....	239
Doelgroep(en).....	25, 32, 62, 116-118, 179, 184, 187

E

Effectmeting.....	111, 122, 226
Emerging problems.....	107
Ethiek, zie ook Deugdethiek.....	45, 212
Evidence based.....	236

F

Facebook.....	76, 77, 224
Free rider.....	195, 238
Fysieke omgeving.....	179, 180, 183

G

Gedrags- en economische benadering... 32-34, 37	
Gedragsverandering.....	33, 118, 180, 184, 200
Governance.....	64

H

Handhavingsstijl.....	190-193
Horizontaal toezicht.....	34, 67-70, 231, 232
Horizontalisering.....	66, 231-233, 241

I

Implementatie.....	39, 78, 90, 184, 217, 225-230
Indicator(en).....	82, 112-124, 201, 205, 217, 226
Informatie-asymmetrie.....	231, 237, 238
Inspecteur(s).....	15, 21, 24, 26, 27, 31, 32, 44, 45, 53-58, 70, 105, 144, 190-195, 232, 235
Inspectie(s).....	13-17, 21, 24-30, 32-34, 37, 51-70, 81, 91, 118, 144, 154, 157, 162, 179, 187, 192-194, 197-203, 211, 217, 225, 232, 234-236
Inspectieraad.....	4, 16, 17, 187, 257
Interventie(s).....	3, 6, 13-17, 20, 33, 38, 43, 58-62, 78, 81, 97, 116, 128, 129, 149, 150, 154-206, 213, 227, 238, 241
Interventiekeuze.....	211-221
Interventiepiramide.....	59, 161
Interventiestrategie.....	158, 161
Interventietrechter.....	155
Interview.....	52, 56, 57, 63

J

Juridische benadering..... 31, 32

K

Ketenbenadering..... 37, 38, 174

Ketentoezicht..... 65

Kosten-batenafweging..... 106, 161, 176

L

Legitimiteit..... 23, 24, 29, 167

Limiterende factoren..... 94

M

Maatschappelijke schade..... zie Schade

Maatschappelijke verantwoording..... 111, 121

Managementsysteem..... 132, 140, 141, 143, 198,
201-203

Mechanism design..... 239, 240

Meetsysteem..... 79, 80, 84, 90, 111, 114, 217,
224-226

Metatoezicht..... 232, 234, 235

Monitoring..... 201-203

N

Naleefgedrag..... 53, 56, 60, 144, 187-189

Naleefniveau..... 21, 67, 68, 187, 203, 205

Naleefstelsel..... 202, 203

Nalevingscommunicatie.....	155, 187-190
Naming.....	58-60, 232
Nudges/nudging.....	238, 240

O

Objectinspectie(s).....	104, 134
Onbewust gedrag.....	180
Ontwikkelniveau.....	202, 203
Out-groep.....	167
Overtreder(s).....	67, 101, 114, 162, 169, 188, 190, 193

P

Pakkans.....	31, 62, 188
Partner(s).....	80, 81, 83, 86, 89, 122, 123, 155, 202, 203, 217, 225
PDCA-cirkel.....	137
Performance accountability, zie ook Prestatieverantwoording.....	111
Populatie.....	25, 80, 81, 111, 112, 115-118, 122
Population accountability, zie ook Maatschappelijke verantwoording.....	111
Prestatiemonitoring.....	202, 204
Prestatieverantwoording.....	115-122
Primaire proces.....	134, 135
Prisoner's dilemma.....	195, 238
Probleemafbakening.....	89-93
Probleemanalyse.....	127-150

Probleembenadering.....	35-37, 43, 89, 223, 225
Probleembeschrijving.....	86, 88-109, 224
Probleemdefinitie.....	76, 90, 94-96, 130
Procedures.....	21, 64
Procesanalyse(model).....	131-150, 157
Procesbeheersing.....	135, 137, 202, 203
Procesbenadering.....	31, 34, 35
Publieke waarde.....	23, 24, 37
Publiekewaardebenadering.....	37

R

Registratie(s).....	52, 55-57, 63
Responsive Regulation.....	34, 59
Restrisico.....	215
Results based accountability, RBA.....	37, 79-84
Reverse game theory.....	239
Risico('s).....	28-30, 68, 97-105, 129, 133, 142, 188, 196, 211, 212, 215, 217, 227, 237, 240
Risicoanalyse.....	32, 232
Risicobeheersing.....	64
Risicobenadering.....	68, 69
Risicogebaseerd/-gericht toezicht.....	67, 68
Risk management/risicomanagement.....	33, 68, 69, 77, 129

S

Sanctie(s).....	11, 26, 53, 58-62, 161, 188, 192, 194-196, 238
SARA-model.....	77

Schaarste.....	106, 107, 179, 182
Schade, maatschappelijke.....	94, 129, 158, 168, 177, 213, 224
Slicen en dicen.....	76, 84, 89, 90, 94, 97, 105, 224
Sociaal bewijs.....	179, 182
Sociale media.....	66, 106, 234
Speelruimte.....	13, 14, 20-47, 50, 68, 154, 155, 179, 187, 190
Stijl, pedagogische.....	191-194
Stijl, sanctionerende.....	190-194
Straffen.....	12, 21, 32-34, 58-61, 176, 238
Supply chain.....	69
Sympathie.....	179, 183
Systeembenadering.....	37, 38, 233, 234
Systeemtoezicht.....	14, 63-65, 70, 201-203, 232, 233

T

Tafel van Elf.....	33, 62
Toezicht 2.0.....	66, 67
Toezichtarrangement(en).....	35, 51, 63-66, 101
Toezichthouder(s).....	25, 35, 64, 66, 68, 70, 105, 191, 195, 200-205, 234, 237-239
Toezichtlast.....	25, 26, 162, 201, 204
Toezichtmethode(n).....	50-71
Transactiekosten(theorie).....	231
Twitter.....	66, 234

U

Utilisme..... 211, 212, 215, 217

V

Verantwoording..... 111-124, 231, 232, 234
Vertrouwen..... 25, 34, 64, 70, 155, 190,
195-198, 202, 231-233,
236-238, 240
Vertrouwensbenadering..... 232, 235, 236

W

Waarneming/waarnemen..... 51-58
Wantrouwen..... 25, 114, 155, 181, 190-195
Wederkerigheid..... 179, 183, 236

Z

Zelfregulering..... 104

De Inspectieraad

De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspectiediensten. In de Inspectieraad werken de tien rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht. Deze vernieuwing richt zich op verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht, lagere toezichtlasten voor de ondertoezichtstaanden en meer efficiency in de uitvoering. De hoofdlijnen daarvan zijn neergelegd in het Meerjarenprogramma 2011-2014 en het Werkprogramma 2012-2013 van de Inspectieraad.

De Inspectieraad bevordert dat de rijksinspectiediensten het toezicht uitoefenen volgens de principes van goed toezicht, zoals geformuleerd in de Kaderstellende visie op Toezicht.

De volgende rijksinspecties vormen gezamenlijk de Inspectieraad:

- Agentschap Telecom
- Erfgoedinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie SZW
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

Meer weten? Zie www.inspectieloket.nl.

Vrachtwagenchauffeurs die te weinig pauzeren, horecagelegenheden die het niet zo nauw nemen met de hygiëne, ouders die hun leerplichtige kinderen thuis houden... Wat als ze de regels blijven overtreden, terwijl je er al 'alles' aan gedaan hebt om de naleving te verbeteren?

De Interventie biedt je een methodiek om systematisch je toezichtterrein te verkennen en tot nieuwe oplossingen te komen: interventies voor hardnekkige nalevingsproblemen. Rob van Dorp en Jan Schipper presenteren een stappenplan waarvoor ze hebben geput uit vertrouwde modellen en recente wetenschappelijke inzichten. Dit stappenplan is behulpzaam gebleken bij vele inspecties en toezichthouders in Nederland.

Rob van Dorp (1965) is toezichtadviseur bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Hij studeerde lucht- en ruimtevaarttechniek aan de TU Delft. Sinds 2004 is hij docent voor de leergang Intervenieren bij Complexe Nalevingsvraagstukken.

Jan Schipper (1960) ontwikkelde deze leergang in 2003 en is er sindsdien ook als docent aan verbonden. Hij werkt als organisatieadviseur bij Ordina Consulting Public, gespecialiseerd in governance, interne beheersing en toezicht. Daarvoor werkte hij bij de Belastingdienst en studeerde hij accountancy bij het NIVRA en de Erasmus Universiteit.
