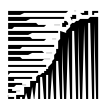


Draaiboek Sturing Handhaving

Een methode voor een efficiëntere aansturing van handhaving

Chiel Leijen
Leny Lekkerkerk
Mirjam Snijdelaar



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

Directie Kennis, juli 2005

© 2005 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport DK nr. 2005/020
Ede, 2005

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2005/dk020 en het aantal exemplaren.

Oplage 50 exemplaren

Samenstelling Chiel Leijen, Leny Lekkerkerk, Mirjam Snijdelaar

Druk Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij

Productie Directie Kennis
Bedrijfsvoering/Publicatiezaken
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : DKinfobalie@minlnv.nl

Voorwoord

De Directie Kennis heeft op verzoek van de Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid een instrumentarium ontwikkeld waarmee beter sturing is te geven aan het toezicht op de naleving van regelgeving. Dit past in het streven van LNV om beleid dat uitmondt in regelgeving ook effectief te handhaven. Een betere sturing op de handhaving moet er toe leiden dat de handhavingsactiviteiten direct gericht zijn op het realiseren van gewenste en beoogde situaties of handelwijzen van maatschappelijke groeperingen.

Het project van de directie Kennis heeft geleid tot dit document. Het is een draaiboek waarin een aantal analyses, toetsen en vervolgstappen bijeen zijn gebracht en toegelicht. Deze zijn nodig om de juiste informatie boven tafel te krijgen. Op grond daarvan kan de beleidsdirectie beoordelen waar de prioriteiten moeten liggen in het toezicht op de regelgeving en bepalen wat er nodig is om de effectiviteit van het beleid via de handhaving vast te kunnen stellen.

DE DIRECTEUR DIRECTIE KENNIS
Dr. J.A. Hoekstra

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrondinformatie	7
1.2	Aanleiding en opdracht	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Opzet van het draaiboek	11
2.1	Uitgangspunten van het draaiboek	11
2.2	Probleemanalyse	12
2.2.1	Ketenanalyse	12
2.2.2	Risicoanalyse	13
2.2.3	Gedragsanalyse naleving	13
2.3	Beleidsanalyse	13
2.3.1	Beleidsinhoudelijke toets	13
2.3.2	Werkbaarheidsanalyse	14
2.3.3	Politieke toets	14
2.3.4	EU toets	14
2.4	Uitvoeringsanalyse	14
2.4.1	Informatietoets	15
2.4.2	Evaluatie regelingsafpraak	15
3	Het Draaiboek	17
3.1	Introductie	17
3.2	Probleemanalyse	17
3.2.1	Ketenanalyse	17
3.2.2	Risicoanalyse	18
3.2.3	Gedragsanalyse naleving	18
3.3	Beleidsanalyse	19
3.3.1	Beleidsinhoudelijke toets	19
3.3.2	Werkbaarheidsanalyse	20
3.3.3	Politieke toets	20
3.3.4	EU toets	21
3.4	Uitvoeringsanalyse	21
3.4.1	Informatietoets	21

4	Uitgebreide toelichting	23
4.1	Introductie	23
4.2	Probleemanalyse	23
4.2.1	Ketenanalyse	23
4.2.2	Risicoanalyse	24
4.2.3	Analyse naleving	26
4.3	Beleidsanalyse	28
4.3.1	Beleidsinhoudelijke toets	28
4.3.2	Analyse werkbaarheid	30
4.3.3	Politieke toets	31
4.3.4	EU toets	32
4.4	Uitvoeringsanalyse	32
4.4.1	Informatietoets	32
4.4.2	Evaluatie	34
Bijlage 1	Voorbeeld uitgewerkte keten	35
Bijlage 2	Voorbeeld risicomatrix	39
Bijlage 3	De 'Tafel van elf'	43
Bijlage 4	Voorbeelden Risico- of Nalevingsprofiel en trapschatting	53
Bijlage 5	Werkbaarheidsanalyse beleids-voornemens	57

1 Inleiding

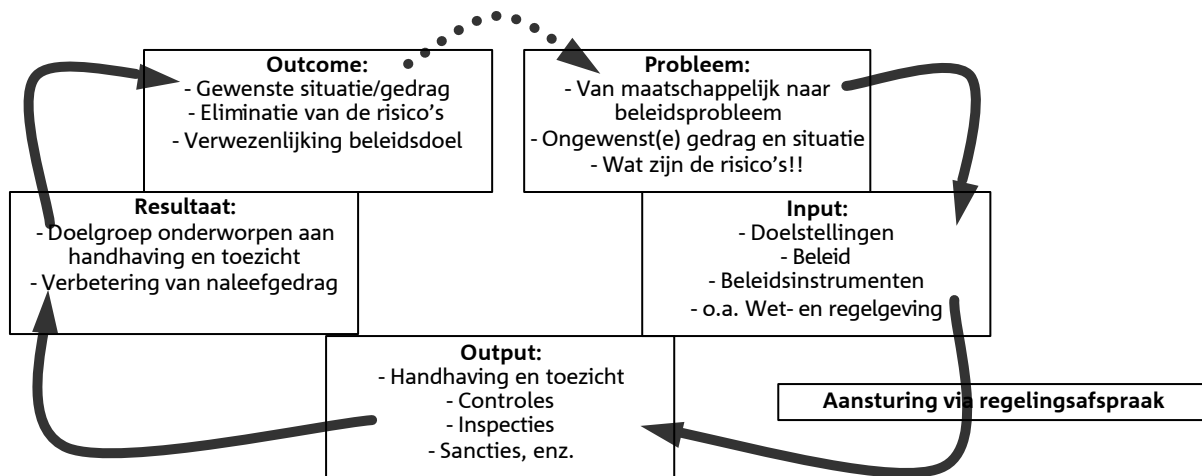
1.1 Achtergrondinformatie

De dynamiek van onze samenleving brengt met zich mee dat op zeker moment problemen ontstaan. Wanneer de betrokken maatschappelijke groeperingen de problemen niet zelf kunnen oplossen, vereist dat passend, efficiënt en effectief overheidsbeleid. Het maatschappelijke probleem is daarmee een beleidsprobleem geworden en het betrokken ministerie zal een duidelijke beleidsdoelstelling moeten formuleren. Belangrijk daarbij is een goed beeld te krijgen van de feitelijke situatie en handelswijze van maatschappelijke groeperingen en de gewenste situatie en handelswijze en vervolgens de doelstelling van het beleid daarop af te stemmen.

Passend, efficiënt en effectief beleid houdt ook in dat ministeries de juiste beleidsinstrumenten kiezen. De keuze van instrumenten of combinaties van instrumenten hangt af van de verwachte effectiviteit en efficiëntie.

Naast meer stimulerende instrumenten zoals voorlichting, onderwijs, convenanten, subsidies, is wet- en regelgeving het meest dwingende beleidsinstrument. Wetten en regels bevatten normen die het mogelijk maken gedrag te toetsen en overtreders van deze normen juridisch te dwingen zich volgens die normen te gedragen. Wet- en regelgeving kent ook een extra dimensie in de beleidscyclus namelijk "toezicht op naleving". Daarmee zijn aparte, min of meer zelfstandige, overheidsorganen (handhavingsinstellingen of toezichthouders) belast. De werkzaamheden van deze organisaties behoren uiteraard ook gericht te zijn op het realiseren van de gewenste situatie zoals verwoord in de beleidsdoelstelling. Met andere woorden, alle handhavingsactiviteiten zoals controles, inspecties, sancties, moeten er dus toe leiden dat de betrokken maatschappelijke groeperingen de gewenste situatie of het gewenste gedrag vertonen.

De ideale situatie is dat binnen de gehele beleidscyclus alle onderdelen naadloos op elkaar aansluiten zoals hieronder schematisch weergegeven.



Toelichting op de schematische weergave van de beleidscyclus:

Probleem

De overheid besluit op enig moment om een maatschappelijke probleem tot beleidsprobleem te verklaren. De reden daarvoor is dat de overheid dan van mening is in te moeten grijpen in de beheersing van de risico's die gepaard gaan met het betreffende maatschappelijke probleem. De risico's houden direct verband met de ongewenste situatie of het ongewenste gedrag van maatschappelijke groeperingen.

Input:

Het overheidsbeleid is er op gericht om van de ongewenste situatie of het ongewenste gedrag dat het maatschappelijke probleem veroorzaakt, naar de gewenste situatie of het gewenste gedrag te geraken. De betrokken directie heeft tot taak om daarvoor afgeleide beleidsdoelstellingen te definiëren. Ze kiest vervolgens de beleidsinstrumenten die het meest doeltreffend en doelmatig zijn om de doelstellingen te realiseren en daarmee het probleem op te lossen. Indien dat nodig mocht blijken, kiest ze wet- en regelgeving als beleidsinstrument. Ze stelt afspraken op met handavingsinstellingen om het toezicht op de naleving te formaliseren en aan te sturen.

Output

De handavingsinstelling organiseert het toezicht door zo effectief en efficiënt mogelijk inspecties en controles uit te voeren, te monitoren, enz. en waar nodig sancties op te (laten) leggen. De output is dus het geheel aan uitgevoerde toezichtsactiviteiten door de handavingsinstelling.

Resultaat

Het resultaat is de verbetering van het naleefgedrag van de groep individuele bedrijven, instituten of personen (de doelgroep waarop het beleid is gericht) die aan de toezichtsactiviteiten onderhevig of onderworpen zijn.

Outcome

Het overheidsbeleid, de afgeleide beleidsdoelstellingen, de wet- en regelgeving en het daaraan gekoppelde toezicht, leiden ten slotte tot de beoogde verandering en verbetering van de ongewenste situatie of het ongewenste gedrag. De outcome laat zich dus omschrijven als de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling ofwel de oplossing van het maatschappelijk probleem en de eliminering van de risico's.

1.2 Aanleiding en opdracht

De ideale situatie, dat alle stappen naadloos op elkaar aansluiten, bestaat echter niet en vormt daarmee het eerste probleem. Op allerlei momenten en niveaus kunnen onjuiste of incomplete informatie, incorrecte interpretatie van gegevens, persoonlijke voorkeur, onvolledige afspraken, inadequaat toezicht, enz. het beleidsproces en de beoogde resultaten danig frustreren. Al deze invloeden hebben tot gevolg dat er geen efficiënt en effectief beleid ontstaat, dat de aansturing van de toezichthouder onvoldoende gefundeerd en expliciet is en vervolgens het toezicht niet het gewenste effect sorteert.

Een tweede probleem vindt zijn basis bij de handhavende instellingen zelf. Deze organisaties beschikken niet over onuitputtelijke bronnen en middelen om er voor te zorgen dat het toezicht leidt tot volledige bewerkstelling van de gewenste situatie of handwijze. Met andere woorden, de beperking in mensen en middelen vereist het maken van keuzes, welke maatschappelijke problemen en risico's prioriteit moeten krijgen bij het toezicht.

Het ministerie van LNV is al enige tijd bezig om de kwaliteit van haar beleid te verbeteren om met name ook deze beide problemen aan te pakken. In 2001 heeft een interdepartementale werkgroep al een stevige stimulans gegeven door het document

“Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens” op te stellen. Deze kwaliteitsstappen vormen de handleiding en basis voor het beleidsproces bij de directies. Dit is echter nog niet toereikend voor een goede sturing van de handhavingsactiviteiten.

De beleidsdirectie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) wil het voortouw nemen om dit verder uit te werken.

In de huidige situatie legt de directie VD toezicht op de naleving vast in regelingsafspraken met de toezichthouders (VWA, AID, Douane).

De directie wil meer sturing geven aan de handhaving door in de regelingsafspraken vooraf vastgestelde keuzes en prioriteiten van problemen en risico's op te nemen. De hoofdvraag daarbij is:

“Op welke manier kan de directie VD de prioriteiten vaststellen wat betreft de sturing van de handhaving?”

Het document “Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens” bevat nog geen specifieke uitgewerkte stappen om keuzes en prioriteiten vast te stellen, waarmee vervolgens het toezicht op naleving effectief is te sturen.

De directie VD heeft dit vraagstuk opgepakt en de directie Kennis gevraagd hiervoor instrumentarium op te sporen of te ontwikkelen.

Dit document verschaft het instrumentarium in de vorm van een draaiboek. Het is een aanvulling op de “Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens” en beschrijft de verschillende analyses, toetsen en acties die nodig zijn. Met de resultaten daaruit kan de directie gestructureerd en gefundeerd keuzes maken en prioriteiten stellen.

1.3 Leeswijzer

De hiernavolgende onderdelen van dit document vormen het eigenlijke draaiboek met bijgevoegde relevante extra informatie. Het draaiboek dient als een handleiding voor, in eerste instantie, de directie VD om prioriteiten te kunnen stellen in de beheersing van risico's voor voedselveiligheid en diergezondheid.

Het draaiboek kent drie hoofdstukken met telkens exact dezelfde indeling. De drie hoofdstukken hebben echter verschillende doelstellingen.

Hoofdstuk 2 geeft in het kort inzicht in de uitgangspunten van het draaiboek. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de indeling en onderverdeling van het draaiboek in analyses en toetsen. Per onderdeel van het draaiboek is vervolgens weergegeven en toegelicht waarom de analyse of toets nodig is en wat de resultaten ervan moeten zijn.

Dit hoofdstuk is bedoeld voor lezers die heel snel inzicht willen krijgen in wat beleidsmakers met het draaiboek kunnen doen.

Hoofdstuk 3 is in feite het draaiboek zelf. Het beschrijft in detail alle verschillende uitvoeringsstappen en aspecten van het draaiboek. Met andere woorden, wat initieert de beleidsdirectie, wat legt ze vast, wat voert ze zelf uit of laat ze uitvoeren en welke follow-up geeft ze ten slotte aan elke analyse of toets in het draaiboek.

Dit hoofdstuk is vooral bedoeld voor de beleidsmakers die direct belast zijn met de aansturing van handhaving. Zij kunnen dit onderdeel gebruiken als een leidraad.

Hoofdstuk 4 is een uitgebreide toelichting op de verschillende onderdelen van het draaiboek met achtergrondinformatie en relevante voorbeelden ter verduidelijking. Dit hoofdstuk is bedoeld om beter inzicht te krijgen in de verschillende toetsen en analyses, de daaruit voortvloeiende resultaten en het proces om tot prioriteiten te komen.

De bijlagen met relevante bestaande documenten, analysemethoden en uitgewerkte voorbeelden dienen ter ondersteuning en aanvulling van het draaiboek.

2 Opzet van het draaiboek

2.1 Uitgangspunten van het draaiboek

Het centrale uitgangspunt is het gefundeerd sturing kunnen geven aan het toezicht op de naleving. De daarvan afgeleide uitgangspunten zijn:

- Problemen en risico's in een rangorde kunnen plaatsen.
- Prioriteiten kunnen stellen aan problemen en risico's.
- Interne en externe invloeden op de prioriteiten kunnen bepalen.
- Keuzes maken waar uiteindelijk de nadruk moet liggen bij het toezicht op naleving.
- Voorwaarden kunnen stellen aan de informatievoorziening van het toezicht.

Uiteindelijk moeten de via het draaiboek verkregen kennis en inzicht leiden tot heldere, bindende afspraken over prioriteiten en informatievoorziening tussen de directie en de toezichthouder. Om dat formeel vast te leggen gebruikt de beleidsdirectie de jaarlijks op te stellen regelingsafspraken.

Tot nu toe zijn de meeste van deze regelingsafspraken bij de directie VD gericht op de handhaving rond wetten en regelingen zelf. Het nadeel daarvan is dat de daaraan ten grondslag liggende beleidsproblemen vaak erg specifiek zijn, zoals in de regelingsafpraak "Watergehalte pluimveevlees". De regelingsafpraak kan echter ook betrekking hebben op een breed spectrum van beleidsproblemen, bijvoorbeeld de regelingsafpraak "Levende dieren en levende producten".

In het eerste geval is het stellen van prioriteiten niet mogelijk omdat het slechts om één of slechts enkele risico's gaat. In het tweede geval is het stellen van prioriteiten zéér lastig, omdat dan doorgaans sprake is van een groot aantal risico's verdeeld over een groot aantal doelgroepen.

Uiteraard bepaalt de directie zelf de aard en omvang van de regelingsafspraken. Desalniettemin adviseert de projectgroep om regelingsafspraken in de toekomst te maken per keten. Binnen deze afbakening heeft de toezichthouder dan te maken met een beperkt aantal goed identificeerbare, samenhangende doelgroepen. Ook zijn de risico's veel beter traceerbaar en toe te rekenen aan één doelgroep.

Het grootste voordeel van de benadering via ketens is de grote mate van flexibiliteit. Door een slimme keuze van groepen van ketens, een enkele keten of delen van ketens ontstaat een goed overzicht van hanteerbare risico's waarvoor prioriteiten kunnen worden bepaald voor de handhaving.

Een goed voorbeeld van een ketenbenadering is de diervoederketen. Binnen deze keten is er sprake van een beperkt aantal met elkaar samenhangende doelgroepen van importeurs, handelaren, transporteurs, veevoerfabrikanten, zelfmengers, leveranciers van restproducten en eindverbruikers. De risico's binnen deze keten zijn eveneens beperkt en overzichtelijk. Voor de beheersing van de risico's binnen deze keten heeft de toezichthouder de beschikking over meerdere wetten en regels. Hiermee worden niet alleen de Kadewet Diervoeders bedoeld, maar ook andere EU regelgeving en Nationale wet- en regelgeving zoals de Landbouwwet en PDV verordeningen. Voor de implementatie van de "General Foodlaw" (GFL) is het daarentegen lastig om één regelingsafpraak te maken. Het gaat bij deze wetgeving om een zeer groot aantal doelgroepen (het betreft bijna alles en iedereen binnen onze maatschappij) en dus ook over een zeer groot aantal risico's. Het is dus aan te bevelen om het stellen van prioriteiten voor het toezicht op de GFL te organiseren in regelingsafspraken voor afzonderlijke (deel)ketens. Daarmee kan de aansturing van het toezicht makkelijker gestructureerd worden.

Een ander aspect van het draaiboek is dat het gebruik ervan flexibel moet zijn. De directie kan dan delen van het draaiboek gebruiken om beter inzicht te krijgen in afzonderlijke aspecten van de beleidscyclus. Zo kan bijvoorbeeld de directie slechts een deel van het draaiboek gebruiken om vast te stellen of voor een maatschappelijk probleem al dan niet overheidsbeleid moet worden vastgesteld, of om de zin van alternatieve beleidsinstrumenten te onderzoeken. Het draaiboek moet echter ook bruikbaar zijn om alle analyses en toetsen zelf uit te kunnen voeren om inzicht te krijgen in relevante informatie ten behoeve van het beleidsproces en het eventueel noodzakelijke toezicht.

Op basis van de uitgangspunten en de gewenste flexibiliteit in het gebruik, komt de projectgroep tot een indeling van het draaiboek in drie hoofdonderdelen. Elk van deze drie hoofdonderdelen bestaat uit verschillende analyses en toetsen die met elkaar samenhangen. De drie hoofdonderdelen zijn:

- Probleemanalyse.
- Beleidsanalyse.
- Uitvoeringsanalyse.

Voor deze volgorde in het draaiboek is bewust gekozen uitgaande van de aanbeveling van de projectgroep om regelingsafspraken te maken voor ketens in plaats van wetten of regelingen. (Zie tekst in voorgaand kader.)

Het is echter zeker mogelijk om hiervan af te wijken en een eigen volgorde aan te houden die voor het betreffende beleidsonderwerp op een bepaald moment praktischer is.

Duidelijk moet zijn dat de beleidsdirectie niet zelf alle stappen uit het draaiboek hoeft uit te voeren, maar de acties uit kan zetten bij instellingen die de expertise hebben op het betreffende gebied. De beleidsdirectie zal dan als opdrachtgever fungeren, maar wel de totale regie van het draaiboek in handen houden.

Hierna staat in het kort weergegeven wat de aard is van elk onderdeel in het draaiboek.

2.2 Probleemanalyse

Deze analyse levert een solide, meer wetenschappelijke basis op voor de keuzes die de directie maakt tijdens de beleidscyclus. Deze analyse is vooral nodig om inzicht te krijgen in het krachtenveld rondom de maatschappelijke problemen in het algemeen en de te beheersen risico's in het bijzonder.

De analyse kan voor tweeërlei doeleinden gebruikt worden:

- Deze analyse is in eerste instantie bedoeld als basis voor het bepalen van een rangorde van problemen en risico's. Bij nieuw beleid kan de directie van hieruit een start maken met het bepalen van prioriteiten. Bij bestaand beleid kan de directie aanleiding vinden om prioriteiten of keuzes aan te passen.
- De directie kan deze analyse echter ook geheel onafhankelijk doen en de resultaten gebruiken bij het kiezen van de meest effectieve beleidsinstrumenten (naast of in plaats van wet- en regelgeving), of alleen maar de werkbaarheid van voorgenomen beleid toetsen.

De probleemanalyse kan in drie afzonderlijke deelanalyses worden onderscheiden:

- Een ketenanalyse.
- Een risicoanalyse.
- Een analyse van het gedrag dat de naleving bepaalt.

2.2.1 Ketenanalyse

Deze analyse geeft inzicht in de logistieke onderdelen en de verschillende groepen actoren (doelgroepen) die tot een keten behoren waarvoor de regelingsafpraak geldt.

De ketenanalyse geeft tevens de grenzen aan van het domein waarvoor de directie beleid opstelt en is nodig om vast te stellen waar risico's kunnen ontstaan en wie ze kan veroorzaken.

2.2.2 Risicoanalyse

De risicoanalyse is een technische, wetenschappelijke analyse die zich beperkt tot alle risico's, bij voorkeur binnen een afgebakende keten, waarvoor een regelingsafspraken moet gaan gelden. Dus voor de beleidsdirectie VD gaat het om de gevaren voor de gezondheid van mens en dier gerelateerd aan aspecten van voedselkwaliteit, voedselveiligheid en diergezondheid. De risicoanalyse geeft inzicht in alle mogelijke risico's die onder een bepaald beleidsthema binnen de verantwoordelijkheid van een directie vallen. De analyse moet inzicht geven in de aard van het risico, de ernst en frequentie of blootstelling. Ze vormt de basis voor het bepalen van een rangorde van waaruit de directie keuzes kan maken en prioriteiten kan stellen naargelang de diverse interne en externe invloeden in het beleidsproces.

2.2.3 Gedragsanalyse naleving

Effectief en efficiënt beleid kan alleen tot stand komen wanneer er goed inzicht is in de oorzaken van het al dan niet naleven. Welk ongewenst gedrag vertonen doelgroepen waardoor de geïdentificeerde risico's blijven bestaan. En wat zijn de redenen van het gedrag dat leidt tot naleven of juist niet-naleving?

Bij bestaand beleid en regelgeving geeft het meer inzicht in het **feitelijke gedrag** van doelgroepen.

Voor deze analyse heeft het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie een specifieke methode ontwikkeld, beter bekend onder de naam "T-11 analyse"¹. Dit instrument is gericht op het beoordelen van de naleefbaarheid.

De resultaten van de analyse kunnen aanleiding geven om eventueel andere beleidsinstrumenten in te zetten, de rangorde van risico's te herrangschikken of prioriteiten voor het toezicht te heroverwegen.

Bij nieuw beleid geeft deze analyse zo goed mogelijk inzicht in het **verwachte gedrag** waardoor doelgroepen risico's laten ontstaan, zelf introduceren of juist vermijden of tegengaan.

In deze situatie kan de directie de resultaten vooral ook goed gebruiken om de meest effectieve beleidsinstrumenten te kiezen. Dat kan regelgeving zijn, maar ook andere beleidsinstrumenten naast, of in plaats van regelgeving. Bijvoorbeeld voorlichting, onderwijs, convenanten, subsidies, enz.

2.3 Beleidsanalyse

De beleidsdirectie maakt een inschatting in hoeverre risico's "gedekt" zijn in het beleid, wat de werkbaarheid is van het beleid en hoe groot de invloed van het politieke en ambtelijke krachtenveld is. Uitgaande van de rangorde van de risico's vertaalt de directie de verschillende invloeden naar prioriteiten voor het toezicht. De beleidsanalyse bestaat uit vier onderdelen:

- de beleidsinhoudelijke toets
- de werkbaarheidsanalyse
- de politieke toets
- de EU toets

2.3.1 Beleidsinhoudelijke toets

In deze toets gaat het er om dat de beleidsdirectie een totaal overzicht krijgt in hoeverre alle geïdentificeerde risico's ook daadwerkelijk in het bestaande of voorgenomen beleid "gedekt" zijn door heldere beleidsdoelstellingen. Ook wil de

¹ Zie voor verdere toelichting van de T11-analyse paragraaf 4.2.3 Analyse naleving, Bijlage 3 De 'Tafel van elf' en Bijlage 4 Voorbeelden Risico- of Nalevingsprofiel en trapschatting"

directie weten of er duidelijke normen of normgedrag in de aan het beleid gerelateerde wetten of regels zijn opgenomen. Mogelijk zijn er redenen om de doelstellingen van het beleid, de normen of het normgedrag aan te passen of eventueel aan te vullen.

2.3.2 Werkbaarheidsanalyse

Vooraf bij nieuw, voorgenomen of nieuwe onderdelen van beleid zal de directie willen weten of dat beleid ook in de praktijk werkbaar is. Deze analyse moet een duidelijk beeld geven van de naleefbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van voorgenomen beleid en is daarmee een breder instrument dan de T11. De beleidsontwikkelaars zullen de aannames die ze hebben gemaakt willen toetsen bij de actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie heeft speciaal voor deze situatie een “Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens”² ontwikkeld. Via een vragenlijst en gesprek met praktijkdeskundigen (degenen die bij de uitvoering van het beleid direct betrokken zijn) krijgt de beleidsdirectie inzicht in hoeverre het voorgenomen beleid naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zal zijn. De directie wil achterhalen of de actoren **weten** waaraan ze moeten voldoen en welke taken ze hebben bij de uitvoering en handhaving. Of de actoren de nieuwe regels ook **willen** en **kunnen** naleven, uitvoeren en handhaven, en in hoeverre ze dat ook daadwerkelijk zullen gaan **doen**? Van groot belang is te achterhalen wat de mogelijke achterliggende redenen zijn van het al of niet willen, weten, kunnen en doen van de actoren.

2.3.3 Politieke toets

De politieke toets moet inzicht geven in de verlangens en eisen van de politiek (Minister, de Kamer) en de ambtelijke top van het ministerie. Met andere woorden, waar ligt bij hen de nadruk op het realiseren van zekere doelstellingen van het beleid, de daarvoor opgestelde wet- en regelgeving en dus ook op de inzet van het bijbehorende toezicht? De “druk” vanuit de politiek en ambtelijke top kunnen aanleiding geven om prioriteiten voor het toezicht te verleggen, ook als de probleemanalyse daar geen aanleiding toe geeft.

2.3.4 EU toets

De directie zal via deze toets vaststellen welke verplichtingen Nederland opgelegd heeft gekregen vanuit de EU. Het gaat daarbij om bepaalde verplichte handhavingsactiviteiten. Ook door deze verplichtingen krijgen de nationale handhavingsactiviteiten een hoge(re) prioriteit, ook als de probleemanalyse daar geen aanleiding toe geeft.

2.4 Uitvoeringsanalyse

De directie zal de betrokken toezichthouders inzicht willen geven op grond van welke informatie de regelingsafpraak tot stand komt. Daarnaast zal de directie ook duidelijk willen maken welke informatie zij graag verzameld wil zien en teruggerapporteerd door de toezichthouders. Uiteindelijk kan de tijdens de regelingsperiode verzamelde en gerapporteerde informatie aanleiding zijn voor de directie om aanpassingen door te voeren in regelingsafspraken voor komende periodes.

Dit onderdeel van het draaiboek is in tweeën opgesplitst:

- een informatietoets
- een evaluatie van de regelingsafpraak.

² Zie voor verdere toelichting van de Werkbaarheidsanalyse hoofdstuk 4 en Bijlage 5 Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens

2.4.1 Informatietoets

De informatietoets behelst twee afzonderlijke aspecten.

Een regelingsafspraken komt tot stand op grond van de informatie uit de diverse analyses. Het is van belang om alle informatie uit deze analyses goed bijeen te houden als achtergronddocument.

Daarnaast zal de directie parameters in de regelingsafspraken willen opnemen. Dit moeten meetbare criteria en indicatoren zijn die de toezichthouder tijdens de regelingsperiode moet bijhouden, bundelen en aan de beleidsdirectie rapporteren.

2.4.2 Evaluatie regelingsafspraken

Bij deze evaluatie wil de beleidsdirectie nagaan of de in de regelingsafspraken overeengekomen doelstellingen zijn gerealiseerd en wat de eventuele oorzaken zijn wanneer de doelstellingen niet zijn gehaald. Deze zijn van belang voor aanpassingen in de volgende regelingsafspraken.

3 Het Draaiboek

3.1 Introductie

Voor elk van de drie hoofdonderdelen "probleemanalyse", "beleidsanalyse" en "uitvoeringsanalyse" zijn specifieke deelanalyses, toetsen uitgewerkt in acties en afzonderlijke uit te voeren stappen. Niet voor elke analyse of toets zijn altijd alle drie soorten acties noodzakelijk of wenselijk. In die gevallen zijn ze dan ook niet bij de analyse of toets apart vermeld.

De acties zijn uitgesplitst naar:

- Initiële acties door de beleidsdirectie. Dat zijn in feite de voorbereidingen door de beleidsdirectie voor de analyse of toets.
- De acties door de uitvoerder van de analyse of toets. De beleidsdirectie kan de analyse of toets zelf uitvoeren of wijst uitvoerders aan. Afhankelijk van de opdracht kan de uitvoering plaats vinden door organisaties buiten LNV of eigen LNV directies of diensten.
- De noodzakelijke follow-up acties door de beleidsdirectie staan in aparte kaders vermeld.

3.2 Probleemanalyse

3.2.1 Ketenganalyse

Initiële acties beleidsdirectie:

- Bepaalt vooraf de afbakeningen van de keten.
Met andere woorden, welke logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren of doelgroepen, waarop het beleid is gericht, horen nog wel of juist niet meer tot het domein waarvoor de regelingsafspraken moet gaan gelden.
- Geeft eventueel opdracht aan een uitvoerder of besluit de analyse zelf uit te voeren.

Acties door uitvoerder:

- Ontleedt de keten, ketens of delen van ketens in logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren of doelgroepen waarop het beleid is gericht en waarvoor de directie een regelingsafpraak wil opstellen.
- Maakt een heldere en duidelijke omschrijving van de logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren of doelgroepen.
- Voegt ter verduidelijking een schematische weergave bij.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Bepaalt dat de resultaten van de ketenganalyse als basis en afbakening dienen voor de bijbehorende risicoanalyse.

3.2.2 Risicoanalyse

Initiële acties beleidsdirectie:

- Bepaalt vooraf de afbakeningen ten behoeve van de risicoanalyse. Deze zullen veelal samenhangen met de afbakeningen in de ketenanalyse.
- Geeft eventueel opdracht aan een uitvoerder of besluit de analyse zelf uit te voeren.

Acties door uitvoerder:

- Geeft van alle risico's aan om welk achterliggend gevaar het gaat, welke ernst het gevaar heeft en met welke frequentie of blootstelling het gevaar gepaard gaat.
- Geeft bij voorkeur de ernst aan in één van de volgende 4, door de uitvoerder nader te specificeren, niveaus:
 - Onbekende ernst
 - Hoge ernst
 - Middelmatige ernst
 - Lage ernst
- Geeft bij voorkeur de frequentie of blootstelling aan in één van de volgende 4, door de uitvoerder nader te specificeren, niveaus:
 - Calamiteiten
 - Onbekende frequentie/blootstelling
 - Regelmatige frequentie/blootstelling
 - Incidentele frequentie/blootstelling
- Deelt eventueel ter verduidelijking de gevaren in naar de aard van het risico. Dit hangt af van het specifieke beleidsdomein van de opdrachtgevende beleidsdirectie.
Voor de directie VD geven de volgende categorieën meer informatie over de aard van de risico's bij voedselveiligheid.
 - Fysische verontreinigingen/gevaren
 - Chemische verontreinigingen/gevaren
 - Microbiologische verontreinigingen/gevaren
 - Overige gevaren
- Presenteert op basis van de ernst en frequentie alle risico's in een rangorde.
- Geeft aan de hand van de afgebakende ketenanalyse tevens aan **waar** de risico's in de keten kunnen optreden en **welke actoren** die risico's kunnen veroorzaken of introduceren.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Bepaalt aan de hand van de opgestelde rangorde voor welke risico's het naleefgedrag wil (laten) analyseren via de T11 methodiek.
Een risicomatrix kan hierbij als hulpinstrument fungeren. De risicomatrix is nader toegelicht in hoofdstuk 3.2 en in Bijlage 2.

3.2.3 Gedragsanalyse naleving

Initiële acties beleidsdirectie:

- Neemt de lijst van risico's waarvoor een gedragsanalyse uitgevoerd moet worden als afbakening.
- Geeft eventueel opdracht aan een uitvoerder of besluit de gedragsanalyse zelf uit te voeren.

Acties door uitvoerder:

- Gebruikt voor deze analyse de T11 methodiek.
- Benoemt bij alle, door de beleidsdirectie aangegeven risico's, wat het belangrijkste gedrag is, waardoor deze risico's ontstaan of blijven bestaan. In T11 terminologie heten de gedragsoorzaken "hoofdzonden".

- Identificeert zo nauwkeurig mogelijk welke actoren in de keten deze hoofdzonden vertonen. Dit zijn het type bedrijven/individuen die de doelgroep vormen bij de inzet van de beleidsinstrumenten.
- Stelt per doelgroep en per hoofdzonde vast welke achterliggende redenen oorzaak zijn van het vertoonde gedrag van de doelgroepen (de 11 dimensies van de tafel van elf vormen tezamen het naleefprofiel van een doelgroep t.o.v. een hoofdzonde)
- Stelt vast wat de naleefniveaus zijn.
 - Het naleefniveau betekent in dit kader welk deel van de doelgroep het gewenste gedrag vertoont. Het naleefniveau is verder uitgesplitst naar o.a. een calculerend, spontaan en onwetend deel.
 - Dat is een gepercipieerd naleefniveau in het geval van nieuwe regelgeving. Het kan echter ook een gemeten naleefniveau zijn dat is vastgesteld aan het einde van een vorige periode van een regelingsafpraak.
- Presenteert de resultaten, daarin per hoofdzonde en per doelgroep aangevend:
 - De naleefprofielen, met oorzaken achterliggende gedrag toegelicht.
 - De naleefniveaus met onderverdeling van de doelgroepen

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Past de eerder vastgestelde rangorde van de risico's aan met behulp van de resultaten van de gedragsanalyse naleving.
- Bepaalt eventueel welke beleidsinstrumenten effectief en efficiënt zijn in te zetten om het gewenste gedrag te bevorderen en daarmee de doelstellingen van het beleid te realiseren.
Denkt bij voorkeur eerst aan andere instrumenten dan regelgeving. Bijvoorbeeld voorlichting, communicatie, certificering, convenanten, etc.

3.3 Beleidsanalyse

3.3.1 Beleidsinhoudelijke toets

Initiële acties beleidsdirectie:

- In de meeste gevallen zal de beleidsdirectie besluiten om de beleidsinhoudelijke toets zelf uit te voeren. In uitzonderingsgevallen geeft ze opdracht aan een uitvoerder.

Acties door uitvoerder (veelal de beleidsdirectie zelf):

- Brengt de "dekking"³ in kaart van de risico's die in de rangorde voorkomen (zie ook het schema in de uitgebreide toelichting, paragraaf 4.3.1)
 - Stelt vast wat de bestaande beleidsdoelstellingen zijn om deze risico's te managen (verminderen/eliminieren).
 - Stelt de nieuwe beleidsdoelstellingen vast bij voorgenomen beleid.
 - Benoemt bij alle beleidsdoelstellingen de specifieke normen of normgedrag, die als grenswaarden fungeren.
- Laat de directie Juridische Zaken uitzoeken voor welke risico's de directie zelf verantwoordelijk is en waarvoor andere beleidsdirecties of departementen verantwoordelijk zijn en al regels of beleidsinstrumenten inzetten of hebben ingezet. Dit met het doel om inzet van conflicterende beleidsinstrumenten te voorkomen.
- Maakt verder onderscheid tussen de risico's waarvoor ze regelgeving inzet en waarvoor ze andere beleidsinstrumenten inzet.
- Stelt vast welke prestatie ze verwacht van de inzet van alle beleidsinstrumenten.

³ "Dekking" betekent in dit verband in hoeverre er al bestaand beleid en bestaande regelgeving van het eigen en andere departementen is om de risico's te elimineren.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Specificeert, bij onvoldoende “dekking” door het beleid, nieuwe beleidsdoelstellingen.
- Specificeert eventueel nieuwe regelgeving om de risico's te kunnen beheersen/managen.
- Specificeert nieuwe normen of normgedrag bij de bovenstaande nieuwe beleidsdoelstellingen, wetten en regels.

3.3.2 Werkbaarheidsanalyse

Initiële acties beleidsdirectie:

- Omschrijft voor welke nieuwe onderdelen van het bestaande beleid of het voorgenomen beleid een werkbaarheidsanalyse nodig is.
- Geeft eventueel opdracht aan een uitvoerder om de werkbaarheidsanalyse uit te voeren.

Acties door uitvoerder of beleidsdirectie zelf:

- Gebruikt het analysemodel “Werkbaarheidsanalyse Beleidsvoornemens”⁴.
- Voert de analyse uit:
 - Maakt de beleidstheorie expliciet met gebruik van een vragenlijst. Maakt met andere woorden duidelijk hoe de uitvoering van het voorgenomen beleid de ongewenste situatie verandert en welke veronderstellingen ze gebruikt over de werking van de verschillende instrumenten.
 - Toetst vervolgens de juistheid van deze beleidstheorie bij de actoren die in de praktijk rechtstreeks zijn betrokken bij het voorgenomen beleid.
 - Gaat daartoe in gesprek met de doelgroepen op wie het beleid is gericht, de uitvoerende instanties, de toezichthouders, enz.
 - Toetst de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid om meer duidelijkheid te krijgen over:
 - de mate van kennis van de nieuwe regels bij de actoren (weten)
 - de mate van bereidheid om de nieuwe regels na te leven, uit te voeren en te handhaven en welke motieven er zijn om dat niet te doen (willen)
 - de mate waarin de randvoorwaarden voldoende aanwezig zijn om de nieuwe regels na te leven, uit te voeren en te handhaven (kunnen)
 - de mate waarin de actoren verwacht worden na te leven, uit te voeren en te handhaven (doen)
 - Stelt vast welke tekortkomingen en problemen er zijn die een werkbaar beleid in de weg zullen staan.
 - Stelt adviezen op om de tekortkomingen en problemen te pareren.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Gaat na in hoeverre de geconstateerde tekortkomingen en problemen aanleiding kunnen zijn om de prioriteiten voor het toezicht op naleving aan te passen.

3.3.3 Politieke toets

Initiële acties beleidsdirectie:

- In de meeste gevallen zal de beleidsdirectie besluiten om de politieke toets zelf uit te voeren. In uitzonderingsgevallen geeft ze opdracht aan een uitvoerder.

Acties door uitvoerder (veelal de beleidsdirectie zelf):

- Stelt vast of en in welke mate er binnen de ambtelijke top van het ministerie, de politiek en de Kamer belangrijke, uitgesproken meningen/opinies zijn over de geïdentificeerde risico's in de keten.
- Stelt vast in hoeverre deze meningen afwijken van de werkelijke ernst van de

⁴ Deze analysemethode is door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie ontwikkeld.

gevaren.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Stelt vast in hoeverre de geconstateerde “druk” vanuit de politiek, de Kamer en de ambtelijke top aanleiding kunnen zijn om bepaalde risico's meer prioriteit toe te kennen voor het toezicht op naleving.

3.3.4 EU toets

Initiële acties beleidsdirectie:

- In de meeste gevallen zal de beleidsdirectie besluiten om de politieke toets zelf uit te voeren. In uitzonderingsgevallen geeft ze opdracht aan een uitvoerder.

Acties door uitvoerder (veelal de beleidsdirectie zelf):

- Inventariseert alle verplichtingen voor handhaving die voortvloeien uit de EU-regelgeving die betrekking heeft op het beleidsonderwerp.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Stelt vast in hoeverre deze verplichtingen een eventuele prioriteit bepalen in de beheersing/management van de bijbehorende risico's en het toezicht op de naleving van de daaraan gekoppelde regels.

Follow-up acties door beleidsdirectie (over all):

- Stelt de uiteindelijke prioriteiten vast voor het toezicht:
 - Neemt de rangorde die in de risicoanalyse is vastgesteld als basis.
 - Overweegt en maakt daarbij een inschatting van de invloed op de prioritering door:
 - De mate van “dekking” van de risico's door de beleidsdoelstellingen en bijbehorende wet- en regelgeving (resultaten van de beleidsinhoudelijke toets).
 - Bij voorgenomen of nieuwe onderdelen van beleid de mate van het “weten”, “willen”, “kunnen” en “doen” (resultaten van de werkbaarheidsanalyse).
 - De daarbij geconstateerde tekortkomingen en problemen bij voorgenomen of nieuwe onderdelen van beleid (resultaten van de werkbaarheidsanalyse).
 - De druk vanuit de Politiek en de ambtelijke top van het ministerie (resultaten van de politieke toets).
 - De opgelegde EU verplichtingen (resultaten van de EU toets).
- Stelt vast welke actoren in de keten verantwoordelijk zijn voor de introductie of het ontstaan van de risico's (de gecombineerde resultaten uit de risicoanalyse en ketenanalyse)
- Bepaalt per hoofdzone en per doelgroep een na te streven niveau van gewenst gedrag of reductieniveau van ongewenst gedrag. Dit gebeurt aan de hand van het totaalinzicht in de materie vanuit de verschillende analyses en toetsen.

3.4 Uitvoeringsanalyse

3.4.1 Informatietoets

Deze toets valt uiteen in twee afzonderlijke aspecten.

Eenzijds gaat het om een adequate bundeling van alle gegevens uit de eerdere analyses en toetsen. De bundeling van deze gegevens vormt daarmee een inhoudelijk achtergronddocument en referentiekader in de gehele beleidscyclus.

Anderzijds gaat het om de specifieke informatie die de beleidsdirectie van groot belang acht om in de regelingsafpraak te specificeren en waarover ze gerapporteerd wil worden.

Achtergrondinformatie en referentiekader

De beleidsdirectie:

- Bundelt alle informatie uit de voorgaande analyses en toetsen.
- Maakt deze informatie toegankelijk voor de toezichthoudende organisatie, ter ondersteuning van de inrichting en organisatie van het toezicht.
- Gebruikt deze informatie als referentie bij discussies en verantwoording over het beleid.
- Maakt een overzicht van eventuele overige beleidsinstrumenten die zij inzet, met doelstellingen en verwachte resultaten.

Informatie regelingsafspraken

De beleidsdirectie:

- Geeft een overzicht van de specifieke beleidsdoelstellingen die bereikt moeten worden in de komende periode waarvoor de regelingsafspraken gaan gelden.
- Koppelt daaraan de door de directie bepaalde prioriteiten voor het toezicht.
- Geeft aan op welke doelgroepen en logistieke onderdelen van de keten het toezicht zich volgens de directie zal moeten richten.
- Geeft een overzicht van de nulmetingen van gedrags- of naleefniveaus (gemeten of gepercipieerd) en de na te streven gewenste verbetering in naleefniveaus.
- Geeft een overzicht van alle wetten en regels en de daarbij behorende normen en normgedrag, die de toezichthouder kan gebruiken om de naleving te bevorderen en daarmee de risico's aan te pakken.
- Maakt specifiek duidelijk welke EU-verplichtingen er voor het toezicht zijn t.a.v. bepaalde wet- en regelgeving.
- Geeft een overzicht welke informatie de toezichthouder moet verzamelen en terugrapporteren. Dit behelst in ieder geval informatie over:
 - De meetbare parameters en indicatoren die afgeleid zijn van de normen en normgedrag uit de wetten en regels.
 - Verschuivingen in het naleefniveau door gedragsverandering als gevolg van de handhavingsactiviteiten.
 - Verschuivingen in de achterliggende redenen van het gedrag om al dan niet na te leven.
- Legt criteria vast voor de terugrapportage door de toezichthouder, zoals:
 - de frequentie,
 - het format,
 - welke informatie,
 - door de toezichthouder te constateren tekortkomingen en problemen,
 - etc.
- Stelt ten slotte de regelingsafspraken op

Evaluatie regelingsafspraken

De beleidsdirectie:

- Gaat na of de rapportages de juiste informatie opleveren.
- Gaat na in welke mate de doelstellingen en acties uit de regelingsafspraken zijn verwezenlijkt.
- Gaat na of er aanleidingen zijn om de regelingsafspraken aan te passen.
- Gaat na welke tekortkomingen en problemen zijn opgetreden.

Follow-up acties door beleidsdirectie:

- Zoekt oplossingen voor de tekortkomingen en problemen in de uitvoering en handhaving en voert deze door.
- Neemt eventueel nieuwe risico's op en past prioriteiten aan.
- Past eventueel de wenselijke niveaus van gedrag/naleving aan.
- Past eventueel de informatievoorzieningen aan.

4 Uitgebreide toelichting

4.1 Introductie

De uitgebreide toelichting poogt zoveel mogelijk antwoord te geven op allerlei praktische vragen. Doorgaans zullen dat voor elke aparte analyse of toets dezelfde soort vragen zijn. De vragen zijn daarom toegespitst op de volgende onderdelen:

- Het waarom van de analyse of toets.
- Aandachtspunten bij uit te voeren acties en/of te gebruiken methodiek.
- Suggesties wie de analyse of toets zou kunnen uitvoeren.
- De gewenste eindresultaten van de analyses of toetsen.
- Verantwoordelijkheden.
- Voorbeelden ter illustratie (een aantal uitgewerkte voorbeelden staan in de bijlagen)

4.2 Probleemanalyse

4.2.1 Ketenganalyse

Waarom:

- De ketenganalyse heeft tot doel om zowel de beleidsdirectie als de handhavings- of uitvoeringsorganisatie zo goed en zo snel mogelijk inzicht te geven in de kritieke schakels van de keten waar risico's voorkomen. De risico's hebben uitsluitend te maken met het beleidsveld waarvoor een regelingsafpraak gaat gelden.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- Afhankelijk van de aard en grootte van het beleidsprobleem zal de ketenganalyse betrekking hebben op slechts delen van ketens, gehele ketens of meerdere ketens tezamen.
- De bijbehorende risico- en gedragsanalyses bepalen mede het detailniveau van de ketenganalyse.
- De analyse moet in ieder geval leiden tot een goed onderscheid van de verschillende logische en duidelijk herkenbare logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren.
- De afbakening van de keten moet scherp en helder zijn.
 - Bij voorkeur geen overlap met andere ketens om dubbelwerk te voorkomen.
 - Ook voorkomt een goede afbakening dat bepaalde risico's "tussen wal en schip geraken".
 - Afbakening geldt voor alle delen van de ketenganalyse: de logistieke onderdelen, de productieplaatsen en de actoren.
- De actoren moeten duidelijk herkenbare en identificeerbare doelgroepen zijn waarop het beleid gericht is en waarvoor de bijbehorende regels en wetten gelden.

- Met name voor de handhavingsorganisatie tijdens periodieke controle kan voor voedselveiligheid of diergezondheid sneller vastgesteld worden in welke schakels problemen zich voor kunnen doen.

Uitvoerders:

- Organisaties die ketens goed in beeld kunnen brengen zijn bijvoorbeeld specifieke onderzoeksinstituten van de WUR, TNO, VWA, Productschappen, branche organisaties, directie Kennis LNV.
- Bij voorkeur in samenwerking met de uitvoerder van de risicoanalyse.
- Overweeg eventueel om de ketenanalyse en risicoanalyse aan één en dezelfde uitvoerder uit te besteden. Dat waarborgt een betere aansluiting van de eindresultaten van beide analyses.

Eindresultaat:

Het eindresultaat bestaat uit twee delen.

- Het eerste deel is een heldere beschrijving van de logistieke onderdelen, de productieplaatsen en de actoren die onderdeel zijn van de keten, ketens of delen van ketens.
- Het tweede gedeelte is een schematisch overzicht van de betreffende keten, ketens of delen van ketens, waarin de logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren goed onderscheiden zijn.
- Het schema fungeert als kapstok om aan te geven op welke plaatsen de risico's optreden en welke actoren daarvoor de risico's veroorzaken of introduceren.

Verantwoordelijkheden:

- De beleidsdirectie:
 - Definieert de te analyseren keten, ketens of delen van ketens en bepaalt de afbakening van de logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren of doelgroepen.
 - Definieert de op te leveren eindresultaten ten behoeve van de uitvoerder.
 - Selecteert de uitvoerder.
 - Bepaalt de termijn waarbinnen de analyse uitgevoerd moet worden.
 - Reserveert en wijst eventueel een budget toe.
 - Fungeert vervolgens als opdrachtgever en laat de ketenanalyse uitvoeren.
- De uitvoerder:
 - Is verantwoordelijk voor tijdige oplevering van de resultaten.
 - Is verantwoordelijk voor de kwaliteit. De resultaten moeten voldoen aan de door de beleidsdirectie gestelde eisen en randvoorwaarden.
 - De VWA kan ook zelfstandig ketenanalyses uitvoeren in samenhang met risicoanalyses ter ondersteuning van de eigenstandige adviesfunctie naar de ministeries van LNV en VWS.

Voorbeelden:

Zie Bijlage 1, "Voorbeeld uitgewerkte keten"

- Voorbeelden van een mogelijke indeling in ketens
- Een uitgewerkte varkensvleesketen.

4.2.2 Risicoanalyse

Waarom:

- De risicoanalyse vormt de basis van waaruit de beleidsdirectie in staat zal zijn om keuzes te maken en prioriteiten te stellen in de aanpak van risico's binnen haar beleidsveld.
- Het is tenslotte belangrijk dat handhavingsactiviteiten zich met name richten op de gevaren met de grootste risico's voor mens, dier en milieu.
- Na het uitvoeren van een goede risicoanalyse is het mogelijk diverse gevaren ten opzichte van elkaar te beoordelen en wegen.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- De risicoanalyse is een wetenschappelijke analyse die de risico's expliciet maakt en helder omschrijft en toelicht.
- De uitvoerder brengt alle relevante gevaren die het beleidsgebied betreffen in beeld.
- Om de (potentiële) risico's in te kunnen schatten zal de uitvoerder in ieder geval de ernst en de frequentie of de blootstelling van alle gevaren aangeven. De frequentie of blootstelling is de mate waarin gevaren optreden. De effecten die de gevaren hebben op mens, dier en milieu bepalen de ernst.
- Daarnaast is het handig om ook het type gevaar aan te geven. Bijvoorbeeld fysische-, chemische-, microbiologische verontreinigingen en overige gevaren. De opsporing wordt daardoor makkelijker gemaakt.
- Verschillende instituten gebruiken een eigen methode van risicoanalyse. Van groot belang is dat de uitvoerder goed inzicht geeft in de te gebruiken methodiek van risicoanalyse.
- Het verdient aanbeveling zoveel mogelijk de risicobeoordelingsmethode volgens de WHO of VWA te volgen. Deze methodes waarborgen een duidelijke standaard in de typering, ernst en frequentie van de gevaren.

Uitvoerders:

- Instellingen met veel ervaring op dit gebied zoals TNO, RIVM, specifieke onderzoeksinstituten van de WUR en VWA kunnen het best de risicoanalyse uitvoeren.
- Bij voorkeur in samenwerking met de uitvoerders van de ketenanalyse, maar de ketenanalyse kan ook een integraal onderdeel vormen van de risicoanalyse.

Eindresultaat:

- Het eindresultaat van deze analyse is een rapport met een opsomming van alle risico's met bijbehorende ernst en frequentie of blootstelling in het betreffende beleidsgebied.
- Niet alleen de opsomming is belangrijk, ook de rangorde van de risico's vormt een essentieel onderdeel van de risicoanalyse. De ernst en frequentie van de risico's zijn bepalend voor de rangorde.
 - De ernst van een gevaar in de vorm van het effect op mens, dier en milieu, bepaalt voor een belangrijk deel het uiteindelijke risico. De uitvoerder geeft bij alle gevaren ook de bijbehorende ernst aan. De effecten van het gevaar, gecategoriseerd in bijvoorbeeld hoog, midden, laag en onbekend, bepalen de ernst.
 - De frequentie waarmee gevaren zich voordoen bepaalt mede het uiteindelijke risico. De uitvoerder geeft bij alle gevaren de frequentie of blootstelling aan in bijvoorbeeld een categorie-indeling: regelmatig, calamiteiten, incidenteel en onbekend.
- Het analyserapport geeft tevens een advies voor prioritering aan de beleidsdirectie. Hiervoor kan de uitvoerder gebruik maken van een risicomatrix waarin de ernst en frequentie van de risico's zijn weergegeven. Zie voorbeeld in Bijlage 2 Voorbeeld risicomatrix. De risicomatrix is een middel om de rangorde van de risico's om te zetten in groepen met een min of meer gelijkwaardige prioriteit. De uitvoerder kan hiermee bijvoorbeeld drie groepen van prioriteiten aangeven: hoge prioriteit, middelmatige prioriteit en lage of geen prioriteit.
- De beleidsdirectie bepaalt uiteindelijk de definitieve prioriteiten van de risico's op basis van het eigen inzicht en het advies van de uitvoerder(s) van de risicoanalyse en ketenanalyse.

Verantwoordelijkheden:

- De beleidsdirectie:

- Bepaalt de afbakening van de analyse waarbij het beleidsterrein en de afbakening van de keten de leidraad vormen.
- Definieert de op te leveren eindresultaten ten behoeve van de uitvoerder.
- Selecteert de uitvoerder.
- Bepaalt de termijn waarbinnen de analyse uitgevoerd moet worden.
- Reserveert en wijst een eventueel budget toe.
- Fungeert vervolgens als opdrachtgever en laat de risicoanalyse uitvoeren.
- De uitvoerder:
 - Is verantwoordelijk voor tijdige oplevering van de resultaten.
 - Is verantwoordelijk voor de kwaliteit. De resultaten moeten voldoen aan de door de beleidsdirectie gestelde eisen en voorwaarden.
- De VWA kan ook zelfstandig ketenanalyses uitvoeren in samenhang met risicoanalyses ter ondersteuning van de eigenstandige adviesfunctie naar de ministeries van LNV en VWS.

Voorbeelden:

Zie Bijlage 2, "Voorbeeld risicomatrix"

- Risicomatrix leeg met toelichting.
- Risicomatrix ingevuld met risico's uit de varkensvleesketen met toelichting.
- Schematische weergave varkensvleesketen inclusief de plaatsen waar de risico's voorkomen met toelichting.

4.2.3 Analyse naleving

Waarom:

- Het is belangrijk informatie te hebben over het verwachte niveau van naleven, naleefgedrag van de doelgroep en de achterliggende redenen van dat gedrag. Wie overtreden de regels, gebeurt dit bewust of onbewust, wat doet de doelgroep wel of niet naleven? Deze informatie is essentieel om werkbaar beleid te maken en sturing te geven aan de handhaving.
- De methode is vooral bedoeld voor nieuw beleid, maar de uitvoerder kan het instrument even goed inzetten om de naleving van bestaande regels te analyseren.
- Bij nieuw beleid is het bijzonder nuttig te weten hoe deskundigen denken dat de doelgroep zich zal gedragen als het gaat om de naleving van de voorgenomen regels. Dat geeft dus niet de objectieve werkelijkheid weer, maar wel de perceptie van de deskundigen over de doelgroep.
- Ook bij bestaand beleid zal de analyse een gedetailleerder beeld geven van het naleefgedrag van de doelgroep ten aanzien van de bestaande regels.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie heeft hiervoor een speciale methode ontwikkeld. Deze methode heet de "Tafel van elf" of T11 in het kort.
- De uitvoerder moet zich terdege bewust zijn van de beperkingen van de T11-analyse.
Voor de praktische uitvoerbaarheid van een T11-analyse kan de uitvoerder telkens slechts één goed afgebakende en herkenbare doelgroep en één of meerdere kernovertredingen van de betreffende regelgeving toetsen.
Dat betekent bij meerdere doelgroepen en meerdere kernovertredingen ook meerdere separate T11-analyses.
- Bijlage bevat een verkorte, maar duidelijke toelichting op de Tafel van elf plus een checklist. Deze toelichting is afkomstig van de web site www.justitie.nl van het ministerie van Justitie.
- Een uitgebreide handleiding en een elektronische versie van de Tafel van elf zijn eveneens verkrijgbaar bij het ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving, e-mail adres Erh@minjus.nl .

- De T11-analyse verlangt inzicht in de methodiek en goede faciliteiten (een aantal computers in een netwerk in een aparte ruimte voor 10 tot 15 deelnemers).

Uitvoerders:

- Gezien de benodigde kennis en faciliteiten is het aantal mogelijke uitvoerders beperkt. Organisaties die een goede T11-analyse kunnen uitvoeren zijn bijvoorbeeld het LEI, Alterra en VWA eventueel in samenwerking met DK-LNV.
- Het Expertisecentrum Rechtshandhaving verzorgt trainingen in de T11 methodiek en kan waar nodig ondersteunend optreden.

Eindresultaat:

- Het eindresultaat dient een goed beeld te geven van het gepercipieerde naleefgedrag en niveau van naleven van elke doelgroep met bijbehorende kernovertreding, die de uitvoerder middels een T11-analyse heeft geanalyseerd.
- De T11 methode levert een naleefprofiel op waarin de scores een indicatie geven van de mate waarin de 11 verschillende dimensies invloed hebben op het gedrag om na te leven of te overtreden. Deze indicaties over het naleef- en/of overtredingsgedrag van de doelgroepen geven goede aanwijzingen welke beleidsinstrumenten effectief zijn om de naleving te bevorderen.
- De trapschatting in de T11-analyse geeft een indicatie van de verwachte niveaus van naleving met een onderverdeling naar bijvoorbeeld spontane, onwetende en bewuste nalevers en overtreders.

Verantwoordelijkheden:

- De beleidsdirectie:
 - Selecteert de uitvoerder.
 - Geeft een overzicht van de doelgroepen en risico's die de uitvoerder dient te analyseren.
 - Bepaalt in samenwerking met de uitvoerder de te analyseren doelgroepen en kernovertredingen die van belang zijn voor een werkbaar en succesvol beleid.
 - Definieert de op te leveren eindresultaten ten behoeve van de uitvoerder.
 - Bepaalt de termijn waarbinnen de analyse uitgevoerd moet worden.
 - Reserveert en wijst een eventueel budget toe.
 - Fungeert vervolgens als opdrachtgever en laat de risicoanalyse uitvoeren.
- De uitvoerder:
 - Definieert in samenwerking met de beleidsdirectie de te analyseren doelgroepen en kernovertredingen die van belang zijn voor een werkbaar en succesvol beleid.
 - Is verantwoordelijk voor tijdige oplevering van de resultaten.
 - Is verantwoordelijk voor de kwaliteit. De resultaten moeten voldoen aan de door de beleidsdirectie gestelde eisen en voorwaarden
- De VWA kan ook zelfstandig nalevingsanalyses uitvoeren ter ondersteuning van de eigenstandige adviesfunctie naar de ministeries van LNV en VWS.

Voorbeelden:

Zie Bijlage 3, de Tafel van elf:

- Beknopte toelichting en checklist tafel van elf.

Zie Bijlage 4, "Voorbeelden Risico- of Nalevingsprofiel en Trapschatting":

- Risicoprofiel of nalevingsprofiel als resultaat van een T11 analyse
- Trapschatting, verdeling doelgroep in soorten nalevers en overtreders, als resultaat van een T11 analyse.

4.3 Beleidsanalyse

4.3.1 Beleidsinhoudelijke toets

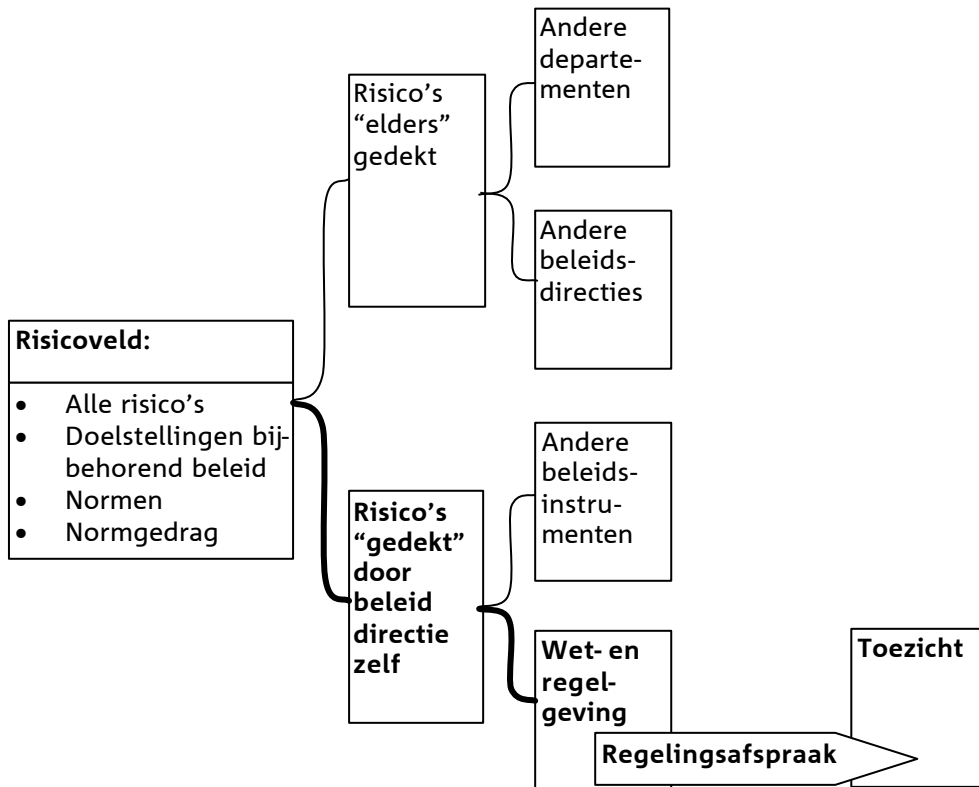
Waarom:

- In de beleidsinhoudelijke toets is het van groot belang om vast te stellen in hoeverre bestaand of voorgenomen beleid het gehele risicoveld dekt. Het gaat in principe om alle risico's die in de risicoanalyse naar voren zijn gekomen. Daarbij is de rangorde nog niet van belang.
- Meer specifiek moet deze toets inzicht geven in de volgende aspecten:
 - Inzicht in hoeverre voor alle in de risicoanalyse genoemde risico's ook daadwerkelijk specifieke beleidsdoelstellingen bestaan, of in geval van voorgenomen beleid ook allemaal zijn geformuleerd.
 - Inzicht in hoeverre de beleidsdoelstellingen duidelijke normen of normgedragingen bevatten.
Bijvoorbeeld een beleidsdoelstelling "Niet te hard rijden, omdat het gevaarlijk is" volstaat niet. Daar hoort ook een norm bij van bijvoorbeeld maximaal 50 km/uur in de bebouwde kom, of 30 km/uur in afgebakende woonwijken, of 80 km/uur op secundaire wegen.
Een voorbeeld van normgedrag is "Niet roken in de aangegeven zones, gebouwen of ruimtes".
 - Duidelijk inzicht in het onderscheid tussen beleidsdoelstellingen waarvoor de beleidsdirectie regelgeving als instrument inzet en die waarvoor ze andere beleidsinstrumenten wenst in te zetten.
 - Inzicht in de risico's waarvoor al regelgeving of beleidsinstrumenten van andere beleidsdirecties of departementen zijn ingezet.
- Uiteindelijk moeten met deze toets alle blinde vlekken, tekortkomingen in het beleid, beleidsdoelstellingen, normen of normgedrag aan het licht komen, waarop de beleidsdirectie alsnog actie kan ondernemen.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- De beleidsinhoudelijke toets is in feite een intern onderzoek en verlangt zowel diep als breed inzicht in het beleidsveld waarvoor de beleidsdirectie een regelingsafspraken wil opstellen.
- Het uitgangspunt is de lijst met risico's die uit de probleemanalyse voortkomt. Het gaat om alle benoemde risico's, waarbij de vastgestelde rangorde niet van belang is.
- De beleidsdirectie inventariseert bij alle risico's de daarbijbehorende beleidsdoelstelling(en), normen en normgedrag.
- Daarnaast inventariseert de beleidsdirectie welke beleidsinstrumenten ze in wil zetten (of al ingezet heeft) om de beleidsdoelstellingen te realiseren (en daarmee de risico's dus aan te pakken) Daarbij maakt de beleidsdirectie onderscheid tussen:
 - Wetgeving van LNV onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie zelf
 - Wetgeving waarvoor andere LNV directie of andere departementen (VROM, VWS, e.a.) verantwoordelijk zijn.
 - Andere beleidsinstrumenten.
 - De directie JZ controleert specifiek of er al ander beleid en/of wetgeving bestaat voor de geïdentificeerde risico's.
- De voorgaande inventarisaties leiden automatisch tot een goed inzicht in de tekortkomingen en blinde vlekken in het beleid waarop de beleidsdirectie alsnog actie onderneemt.
- De beleidsdirectie selecteert ten slotte alle risico's waarvoor LNV zelf regelgeving inzet of al heeft ingezet. Dit zijn de risico's die onder de verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie vallen, en waarvoor de beleidsdirectie een regelingsafspraken met de toezichthouder wil opstellen.

In het onderstaande schema stelt de dikke lijn de “route” voor waarlangs uiteindelijk de regelingsafspraken tot stand komt. Dat wil niet zeggen dat de overige “paden” niet belangrijk zijn. Integendeel, de inhoud van de overige delen zijn medebepalend voor de inhoud van de regelingsafspraken.



Uitvoerders:

- De beleidsdirectie is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van deze toets.
- Input en ondersteuning door andere beleidsdirecties zullen onontbeerlijk zijn.
- De directie Juridische Zaken heeft een speciale rol om te toetsen of beleid en regelgeving elders al van toepassing is op de geïdentificeerde risico's.

Eindresultaat:

Het eindresultaat valt uiteen in verschillende onderdelen die allen een eigen plaats hebben in het risicomangement van de beleidsdirectie en daarbuiten.

- Een inventarisatie van alle beleidsdoelstelling(en), normen en normgedragingen die bij de eerder geïdentificeerde risico's horen.
- Een inventarisatie van de beleidsinstrumenten die de directie in wil zetten (of al ingezet heeft) om de beleidsdoelstellingen te realiseren (en daarmee de risico's dus aan te pakken). Daarbij maakt de beleidsdirectie onderscheid tussen:
 - Wetgeving van LNV onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie zelf.
 - Wetgeving waarvoor andere LNV-directies of andere departementen (VROM, VWS, e.a.) verantwoordelijk zijn.
 - Andere beleidsinstrumenten onder verantwoordelijkheid van de beleidsdirectie zelf.
 - Andere beleidsinstrumenten onder verantwoordelijkheid van overige LNV-directies of departementen (VROM, VWS, e.a.)

- Een overzicht van de directie JZ dat aangeeft welk ander beleid en/of wetgeving bestaat voor de geïdentificeerde risico's.
- Een overzicht van de tekortkomingen en blinde vlekken in het beleid, de beleidsdoelstellingen, normen en normgedragingen.
- Een selectie van alle risico's waarvoor de regelgeving onder de verantwoordelijk van de beleidsdirectie valt.
Deze selectie vormt de groep risico's waarbinnen de beleidsdirectie prioriteiten wil stellen.

Verantwoordelijkheden:

De beleidsdirectie:

- Is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering, diepgang en detailniveau van deze toets.
- Zij schakelt daarbij wel de overige beleidsdirecties in.

De directie JZ:

- Is verantwoordelijk voor de toetsing van het betreffende beleid bij de overige directies en departementen en geeft daarvan verslag.

4.3.2 Analyse werkbaarheid

Waarom:

- Beleidsdirecties beseffen steeds meer dat het door hen geïnitieerde beleid ook in de praktijk werkbaar moet zijn. Werkbaar beleid wil zeggen dat het uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar is.
- Het is dan ook belangrijk om de aannames die ten grondslag liggen aan het beleid en de daarbij behorende regels zo expliciet mogelijk te maken.
- De analyse van de werkbaarheid is vooral nuttig en noodzakelijk bij voorgenomen beleid en/of nieuwe beleidsonderdelen.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- De analyse van de werkbaarheid is een "toetsing vooraf van de aannames over de uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en de handhaafbaarheid van voorgenomen beleid in een gesprek met alle betrokken actoren". De actoren zijn de doelgroepen waarop de regelgeving van toepassing is, de toezichthouders en de uitvoerders.
- Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie heeft voor deze analyse een apart model in ontwikkeling. Een korte toelichting is als Bijlage in dit document opgenomen.
- De analyse valt uiteen in drie onderdelen:
 - De beleidsdirectie "expliciteert de beleidstheorie".
 - De beleidsdirectie toetst (of laat) de werkbaarheid van deze geëxpliciteerde beleidstheorie vervolgens (toetsen) in gesprekken met alle betrokken actoren op werkvloerniveau.
 - De beleidsdirectie beslist in hoeverre de verkregen informatie moet leiden tot aanpassing van het beleid.

Uitvoerders:

- Het is de taak van de beleidsdirectie zelf om het voorgenomen beleid expliciet te maken.
- De beleidsdirectie kan de toetsing van de expliciet gemaakte beleidsvoornemens met de werkbaarheidsanalyse zelf doen, maar ook in opdracht uit laten voeren.
- Interne of externe organisaties die de toets kunnen uitvoeren zijn bijvoorbeeld: TNO, Alterra, DK-LNV.

Eindresultaat:

- Een overzicht van en inzicht in alle aannames die ten grondslag liggen aan het voorgenomen beleid.
- Aannames over uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid getoetst bij alle betrokken actoren (doelgroepen waarop de regelgeving van toepassing wordt, toezichthouders en uitvoerders)
- Besluit van de beleidsorganisatie over eventuele aanpassingen in het voorgenomen beleid, met name de consequenties voor prioriteiten voor toezicht en handhaving.

Verantwoordelijkheden:

De beleidsdirectie:

- Bepaalt de omvang en het detailniveau van de onderliggende aannames.
- Stelt de omvang en het detailniveau vast voor de toets op de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- Stelt vast welke interne/externe organisatie de toets uitvoert en geeft daartoe opdracht.

Voorbeeld:

Zie Bijlage 5 Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens.

4.3.3 Politieke toets**Waarom:**

- De politieke toets is bedoeld om duidelijk te krijgen of en in welke mate er binnen de politiek en de ambtelijke top van het ministerie belangrijke meningen/opinies zijn over de geïdentificeerde gevaren in de keten. Deze meningen kunnen hun oorsprong hebben in het recente verleden, bijzonder actueel zijn door huidige gebeurtenissen of op korte of langere termijn verwacht worden.
- De cruciale vraag daarbij is of deze meningen/opinies aanleiding geven om de prioriteiten te verleggen of gewenste naleving hoger in te zetten.
- Politieke/ambtelijke verhoudingen, wensen en de gevoeligheid van het onderwerp binnen de maatschappij en politiek spelen daarbij een belangrijke rol.
- Een bijzonder aandachtspunt is de afweging hoe groot het risico voor de Minister is bij eventuele calamiteiten/schandalen of andere onverwachte ontwikkelingen.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- Inventarisatie en analyse van alle uitspraken door de Minister, Kamer of ambtelijke top waaraan de beleidsdirectie zich te houden heeft.
- Inventarisatie en analyse van alle belangrijke meningen binnen de politiek, Kamer en de ambtelijke top over de geïdentificeerde risico's.
- De analyse dient alle beleidsterreinen te omvatten.
Bijvoorbeeld: dioxine in eieren bij biologische kippen. Aan de ene kant heeft het te maken met voedselveiligheid en aan de andere kant biologische productie en dierwelzijn. Dit zijn tegenstrijdige beleidsvelden.

Uitvoerders:

- De betrokken beleidsdirecties moeten voor zich zelf weergeven welke politieke, Kamer en ambtelijke gevoeligheden zij zien bij het uit te voeren beleid in het algemeen en de aansturing van de handhaving in het bijzonder.

Eindresultaat:

- Een duidelijk beeld van de gevoeligheden binnen de politiek, Kamer en ambtelijke top bij de genoemde risico's onder punt 3.3 Beleidsanalyse.
- De politieke toets kan een sterke invloed hebben op de prioriteiten van de via handhaving aan te pakken risico's.

Verantwoordelijkheden:

De beleidsdirectie:

- Is zelf verantwoordelijk voor een goede en gedegen inventarisatie en analyse van de politieke en ambtelijke gevoeligheden.

4.3.4 EU toets

Waarom:

- De EU-toets behelst een inventarisatie van de verplichtingen welke voortvloeien uit de EU-regelgeving(en) die betrekking heeft (hebben) op de geïdentificeerde en geprioriteerde risico's en de daarbij horende doelgroepen.
- Het gaat hierbij om het risicomanagement, in het bijzonder de aard en frequentie van de handhavingsverplichtingen die de EU-regelgeving dwingend voorschrijft en die de individuele lidstaten moeten uitvoeren.
- Ook deze verplichtingen kunnen duidelijk invloed hebben op de prioriteiten van de aan te pakken risico's.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- Een inventarisatie van de verplichtingen welke voortvloeien uit de EU-regelgeving die betrekking heeft op de geïdentificeerde en geprioriteerde risico's en de daarbij horende doelgroepen.

Uitvoerders:

- De betrokken beleidsdirectie voert zelf de inventarisatie uit, eventueel in samenwerking met andere directies.

Eindresultaat:

- Een overzicht van alle EU verplichtingen die de betrokken toezichthouder moet uitvoeren.

Verantwoordelijkheden:

De beleidsdirectie:

- Is zelf verantwoordelijk voor een goede en gedegen inventarisatie.
- Zal deze informatie gebruiken om prioriteiten aan te passen.
- Draagt zorg voor een goede communicatie naar de betrokken toezichthouders.

4.4 Uitvoeringsanalyse

4.4.1 Informatietoets

Waarom:

Deze toets is om drie hoofdredenen belangrijk.

- Het is belangrijk om een gedegen inhoudelijk document samen te stellen waarin alle resultaten van de verschillende analyses en toetsen zijn opgenomen.
 - Beleidsdirecties gebruiken dergelijke documenten gedurende de gehele beleidscyclus voor achtergrondinformatie en referentiekader.
- Verder is het van belang om te bepalen welke specifieke informatie-elementen de beleidsdirectie in de regelingsafpraak wil opnemen.
 - Enerzijds gaat het om de informatie die de toezichthouder nodig heeft om de handhavingsactiviteiten in te kunnen richten.
 - Anderzijds zijn het de parameters en indicatoren waarover de beleidsdirectie geïnformeerd en gerapporteerd wil worden.
- De eerste twee informatie-elementen vormen een belangrijk onderdeel van de inhoud van de op te stellen regelingsafpraak.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- Samenstelling inhoudelijk document:

- Bundeling van alle gegevens uit de eerdere analyses en toetsen. De bundeling van deze gegevens vormt daarmee een inhoudelijk achtergronddocument en referentiekader in de gehele beleidscyclus.
- Specifieke informatie-elementen in de regelingsafspraken:
 - Inventarisatie van alle parameters en indicatoren die tot doel hebben inzicht te geven in het gedrag dat de uiteindelijke naleving of niet-naleving door de doelgroepen beïnvloedt.
 - Bepaling van de beginsituatie van alle parameters en indicatoren. Deze is van belang voor de toezichthouder om de juiste handhavingsactiviteiten in te kunnen schatten. Dit is een nulmeting voorafgaande aan de periode waarvoor een regelingsafspraken geldt.
 - Bepaling van de eindsituatie van alle parameters en indicatoren. Deze is van belang voor de beleidsdirectie om een beeld te krijgen van de effectiviteit van het uitgevoerde beleid.
Dit is een meting van de situatie en bevindingen aan het eind van de periode waarvoor een regelingsafspraken geldt.
 - In het bijzonder is een meting (of percipiëren) van het niveau van naleving bij verschillende kernovertreedingen en door de verschillende doelgroepen van belang.
 - De redenen van de doelgroep om al dan niet na te leven is een ander belangrijk informatie-element. Deze informatie geeft inzicht in de inzetbaarheid van andere beleidsinstrumenten dan regelgeving om beleidsdoelen te realiseren.
 - Bepaal waar, hoe en hoe frequent er gemeten moet worden, voor een goed resultaat.
 - Bepaal verder het format en de frequentie van de gewenste rapportage.
- Opstellen regelingsafspraken in overleg met handhavings-/uitvoeringsorganisaties.
 - Vaststellen welke onderdelen in de regelingsafspraken moeten staan om te komen tot een goede beleidsverantwoording (weten of en in welke mate beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden)
 - De volgende elementen vormen de meest essentiële onderdelen die de beleidsdirectie aan een regelingsafspraken zal willen toevoegen:
 - Een overzicht van de risico's waarvoor verbetering van de naleving gewenst is.
 - Daarbij ook de prioriteiten aangeven zoals deze in de voorgaande stappen zijn bepaald
 - Voor welke doelgroepen de risicobeheersing moet gelden
 - Waar de risico's in de keten ontstaan.
 - Een overzicht van de specifieke doelstellingen van het beleid om de risico's te verminderen of te elimineren.
 - De uitgangssituatie van de geïdentificeerde risico's in de vorm van feitelijke (eerder gemeten) of verwachte/gepercipieerde naleefniveaus bij het voorgenomen beleid voor de periode van de regelingsafspraken.
 - Een overzicht van de alternatieve beleidsinstrumenten die voor de periode van de regelingsafspraken ook worden ingezet.
 - Daarbij aangeven welke invloed verwacht wordt op het naleefgedrag van de doelgroepen waarop deze beleidsinstrumenten zijn gericht.
 - Eisen aan de rapportage over de te bereiken resultaten door de handhavingsactiviteiten (zie boven)

Uitvoerders:

- De beleidsdirectie voert deze stap zelf uit in samenwerking met de uitvoerende of toezichthoudende instantie.

Eindresultaat:

- Regelingsafspraken, waarin mede alle afgesproken, noodzakelijke en gewenste informatie-elementen helder en duidelijk zijn weergegeven.

Verantwoordelijkheden:

- De beleidsdirectie en de uitvoerende of toezichhoudende organisatie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het tot stand komen van goede regelingsafspraken.
- De beleidsdirectie neemt als opdrachtgever hierbij het voortouw.

4.4.2 Evaluatie**Waarom:**

- Deze evaluatie heeft in eerste instantie tot doel om vast te stellen of en in welke mate de doelstellingen en acties uit de regelingsafpraak zijn verwezenlijkt.
- Deze evaluatie kan daarbij onderdeel zijn van een brede beleidsevaluatie waarin de evaluatoren het gehele beleid over een langere periode onder de loep nemen.

Aandachtspunten acties en/of methode:

- Kwantitatieve gegevens, door de toezichhouder volgens afspraak verzameld, moeten aantonen of de doelstellingen uit de regelingsafpraak zijn gehaald. Meer specifiek moet het volgende vast komen te staan:
 - Hebben de handhavingsactiviteiten het gewenste effect gehad. Is de gewenste naleving bij kernovertradingen door de doelgroepen verwezenlijkt?
 - Zijn er veranderingen opgetreden in de redenen waarom bepaalde doelgroepen bij bepaalde kernovertradingen al of niet naleven? Deze informatie kan aanleiding geven om alternatieve instrumenten in te zetten.
 - Zijn nieuwe risico's opgetreden?

Uitvoerders:

- De beleidsdirectie kan deze evaluatie zelf uitvoeren of eventueel uitbesteden aan interne organisaties zoals directie JZ, DK-LNV.

Eindresultaat:

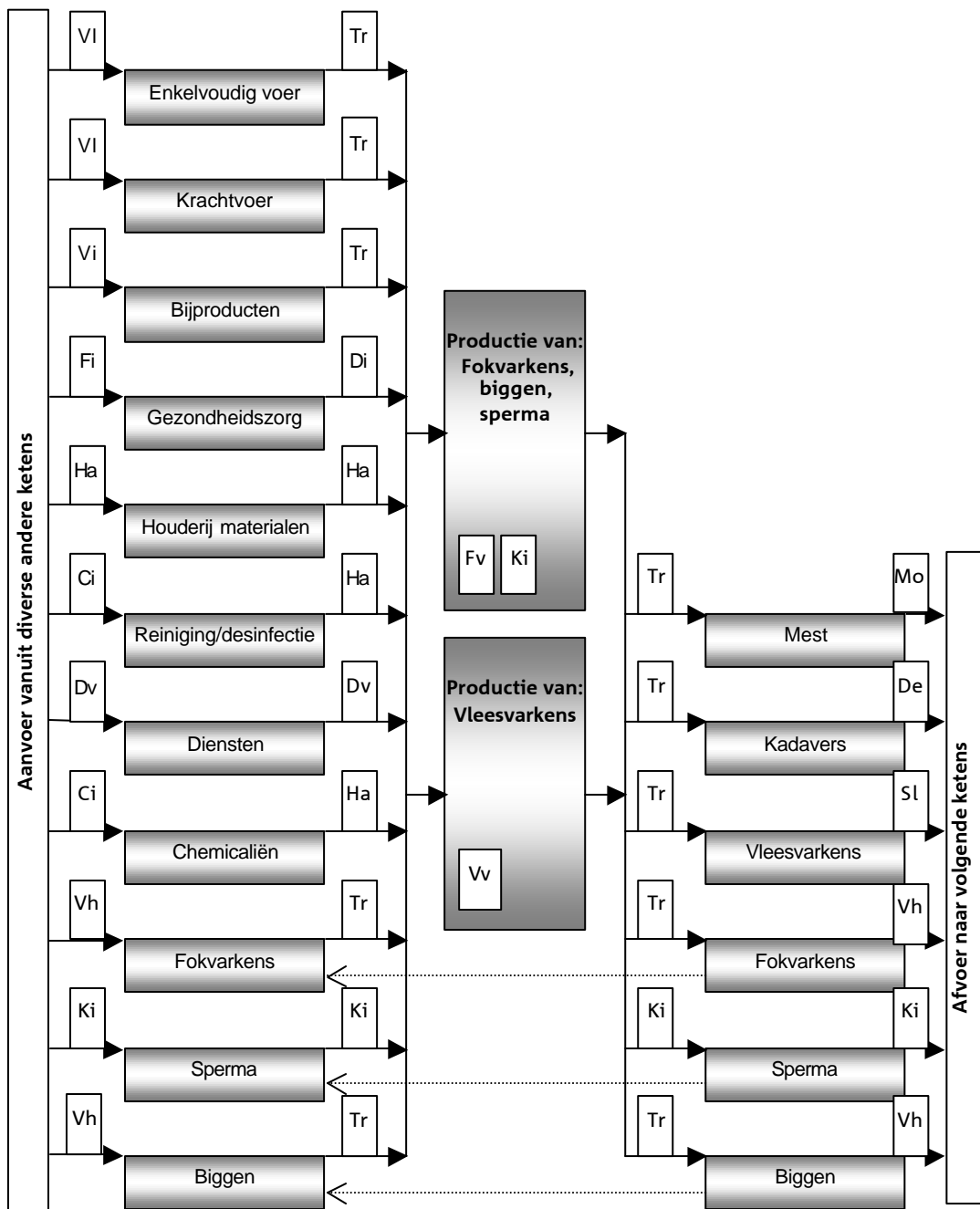
- De evaluatie moet bijdragen aan het eventueel bijsturen van het beleid. Zowel op processen als op efficiëntie van de metingen.

Verantwoordelijkheden:

- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de evaluatie ligt geheel bij de beleidsdirectie.

Bijlage 1 Voorbeeld uitgewerkte keten

Voorbeeld van de uitgewerkte varkensvleesketen in een schematisch overzicht van logistieke onderdelen, productieplaatsen en actoren.



Betekenis afkortingen en kaders:

Logistieke onderdelen:

Aanvoer van:

- Enkelvoudige voer (granen, maïs, enz.)
- Krachtvoerders
- Bijproducten (hooi, stro, natte voeders voor brijvoeding)
- Producten in kader gezondheidszorg (medicijnen, vaccins, enz.)
- Houderijmaterialen (markeerstiften, bedrijfskleding, KI materialen, enz.)
- Reinigings- en desinfecteermiddelen
- Diensten (voorlichting, gezondheidszorg, bemiddeling, enz.)
- Fokvarkens
- Sperma
- Biggen

Afvoer van:

- Mest
- Kadavers
- Vleesvarkens
- Fokvarkens
- Sperma
- Biggen

Productieplaatsen:

- Fokvarkens
- Biggen
- Sperma voor KI
- Vleesvarkens

Actoren/Doelgroepen:

- Ci Chemische industrie
- De Deconstructiebedrijven
- Di Dierenartsen
- Dv Dienstverlenende bedrijven en instanties (voorlichting, standsorganisaties, etc.)
- Fi Farmaceutische industrie
- Fv Fokvarkenhouders
- Ha Handelsbedrijven in agrarische behoeften
- Ki KI organisaties, inseminatoren
- Mo Mest ontvangende bedrijven (akker/tuinbouw, mestverwerking, exporteurs)
- Sl Slachthuizen
- Tr Transportbedrijven (vee, voer, mest, kadavers)
- Vh Veehandelsbedrijven
- Vi Voedingsindustrie
- Vl Veevoerleveranciers (wederverkopers, veevoederfabrieken, graanhandel, etc.)
- Vv Vleesvarkenhouders

Mogelijke indeling van ketens voor regelingsafspraken

GRONDSTOFFEN-, HULPSTOFFEN-, VERWERKINGS- en DISTRIBUTIEKETENS													
< ZUIVEL	< EIEREN	< RUNDVLEES	< VARKENSVLEES	< PLUIMVEEVLEES	< KALFSVLEES	< KWEEKVIS	< VISSERIJ	< WILD	< AKKERBOUW	< GROENTETEELT	< ET CETERA	< ET CETERA	< ET CETERA
VERWERKINGS- DISTRIBUTIE- en RETAILKETENS													

Bijlage 2 Voorbeeld risicomatrix

		Type risico	ERNST van de gevaren (effecten)			
			Onbekend	Hoog	Midden	Laag
Calamiteiten		Fysisch				
		Chemisch				
		Microbiologisch				
		Overig				
FREQUENTIE OF BLOOTSTELLING	Onbekend	Fysisch				
		Chemisch				
		Microbiologisch				
		Overig				
	Regelmatig	Fysisch				
		Chemisch				
		Microbiologisch				
		Overig				
	Incidenteel of laag	Fysisch				
		Chemisch				
		Microbiologisch				
		Overig				

Op de horizontale as van de matrix staat de ernst van het gevaar uitgesplitst naar 4 groepen. In dit geval zijn dat de groepen met de ernst "Onbekend", "Hoog", "Midden" en "Laag". Zie ook voetnoot⁵.

Onbekende ernst is een onzekere factor en vraagt specifieke aandacht in de prioriteitstelling.

Hoge ernst betekent dodelijk of blijvende schade voor mens of dier zoals carcinogeen, neurotoxisch, genetische schade, maar ook een sterk effect op handelsvrijwaring (zoals bij besmettelijke dierziekten)

Middelmatige ernst betekent schade, ziek of gewond, maar niet van blijvende aard bij mens en/of dier.

Lage ernst betekent nauwelijks effect

Op de verticale as van de matrix staat de frequentie uitgebeeld. Frequentie laat zich omschrijven als de kans dat een gevaar zich voordoet of de mate van blootstelling aan een gevaar. Het Chaperonnesproject⁵ gaat uit van vier frequenties: "onbekend", "hoog", "midden" en "laag". Om het onderscheid te vergroten heeft de projectgroep

⁵ Chaperonnes, Deelproject 1. Deel 2: Prioritering van gevaren in de voedselketens en aandachtspunten voor de monitoring van gevaren. Dit project is uitgevoerd door LEI, RIVM, ID-Lelystad, TNO-Voeding en RIKILT.

voor een iets andere opzet gekozen. Een aparte dimensie "Calamiteit" is toegevoegd. De frequentie "Hoog" is hier "Regelmatig" genoemd. "Onbekend" is gehandhaafd. "Laag" en "midden" zijn samengevoegd tot "Laag/incidenteel".

"**Calamiteit**" betekent dat er eigenlijk geen sprake is van een frequentie. Wanneer zich echter een probleem voordoet zijn de gevolgen vaak zeer ernstig. (Denk aan MKZ, vogelpest, dioxine en MPA)

"**Onbekend**" spreekt voor zich. Evenals de onbekende ernst is de onbekende frequentie ook een onzekere factor en vraagt specifieke aandacht in de prioriteitstelling.

"**Regelmatig**" betekent dat het gevolgbeeld meer dan 100 keer per jaar voorkomt.

"**Laag/incidenteel**" betekent dat het gevolgbeeld minder dan 100 keer per jaar voorkomt.

Deze vorm van onderverdeling kan mogelijk meer recht doen aan de strategische keuzes wat betreft het verbeteren van gewenst gedrag en naleving.

Wel moet de lezer goed beseffen dat risico's lang niet altijd voldoende bekend of zelfs geheel onbekend zijn. In die gevallen zijn de deskundigen die de risico's onderzoeken steeds meer afhankelijk van schatting op basis van "analogie", "what-if", "reflectie", enz⁶.

De projectgroep heeft hier als voorbeeld een indeling naar belangrijkheid van risico's gemaakt.

De gevaren die in de **donkere cellen** terechtkomen verdienen in principe de hoogste prioriteit.

Een lagere prioriteit krijgen de gevaren in de **halfdonkere cellen**.

De gevaren in de **witte cellen** krijgen de minste prioriteit. Uiteraard is deze indeling arbitrair en kunnen accenten verlegd worden naar inzicht van de beleidsmakers.

De varkensvleessector fungeert als voorbeeld om de invulling van de risico's in beeld te brengen. WAT zijn de gevaren (niet volledig) die een rol kunnen spelen in deze sector? Voor de risicobeoordeling van deze gevaren verwijst de projectgroep naar het Chaperonnesproject⁵, waarin de risicoanalyse is gemaakt.

Fysische verontreinigingen (FY). Hierbij vooral denken aan verontreinigingen die in het dier kunnen terechtkomen via het voer of water (bijvoorbeeld lood), maar ook door allerlei kleine materialen die niet tijdig opgeruimd zijn na gebruik.

Chemische verontreinigingen. Bij deze categorie kunnen meerdere verontreinigingen optreden.

Residuen van diergeneesmiddelen (DG) bij overtreding van de wachttijden.

Residuen van gewasbeschermingsmiddelen (GB) in de veevoergrondstoffen.

Residuen van reinigings- en ontsmettingsmiddelen (RO) rechtstreeks door dieren opgenomen.

Overige residuen (OV) in het krachtvoer (bijvoorbeeld via illegale additieven als koper, zink en MPA).

Toxinen (TO) die via het voer in de dieren kunnen terechtkomen.

Milieucontaminanten zoals zware metalen (ZM) via diervoeders.

Microbiologische verontreinigingen. Deze verontreinigingen zijn meestal erg specifiek in een sector. Specifiek wil dan zeggen dat vaak de perceptie, aanpak en uitwerking van deze problemen in de sectoren grote verschillen vertonen. Het verdient aanbeveling om deze verontreinigingen dan ook specifiek te benoemen. Voorkomende zoönosen zijn bijvoorbeeld Salmonella, Campylobacter, Trichinella, Hepatitis.

Pathogenen van besmettelijke dierziekten zijn MKZ-virus, KVP-virus, Aujeszky-virus, SVD-virus, Vlekziekte. In deze categorie past ook bijvoorbeeld griepvirussen zoals vogelpest die problemen bij varkens kunnen veroorzaken.

⁶ zie rapport "Nuchter omgaan met risico's" van RIVM – 251701047

Invulling van risico's in de risicomatrix geeft het volgende beeld:

		Type risico	ERNST van de gevaren (effecten)			
			Onbekend	Hoog	Midden	Laag
Calamiteiten		Fysisch				
		Chemisch		Overige residuen zoals MPA Toxinen		
		Microbiologisch		Klassieke Varkenspest Mond en Klauwzweer		
		Overig				
FREQUENTIE OF BLOOTSTELLING	Onbekend	Fysisch				
		Chemisch				Residuen gewasbescher- mingsmiddelen, reinigings- en desinfectie- middelen
		Microbiologisch	Griepvirus vogelpest			
		Overig		Radioactieve grondstoffen in voer		
	Regelmatig	Fysisch				
		Chemisch				
		Microbiologisch	Porcine Multi- systemic Was- ting Syndrome (PMW/weg- kwijnziekte)	Campylobacter Clostridium Salmonella Typhi Toxoplasma e-coli	Salmonella overige types	Vlekziekte
		Overig				
	Incidenteel/laag	Fysisch				Bijvoorbeeld glassplinters
		Chemisch		Residuen dier- geneesmiddelen Overige residu- en zoals Cu, Zn Loodvergiftiging	Residuen diergenees- middelen	
		Microbiologisch		Salmonella type Dublin	SVD (bij strenge monitoring)	
		Overig				

De hoogste prioriteit in dit voorbeeld krijgen:

- Een aantal besmettelijke dierziekten, overige residuen zoals MPA en toxinen omdat ze calamiteiten kunnen veroorzaken en een hoge mate van ernst hebben.
- Vogelpest, een griepvirus dat kan toeslaan bij varkens en waarvan de ernst en frequentie nog niet bekend zijn (juni 2005).
- Een aantal besmettelijke dierziekten en zoönosen in de varkensvleessector omdat ze regelmatig voorkomen met een onbekende of hoge ernst.

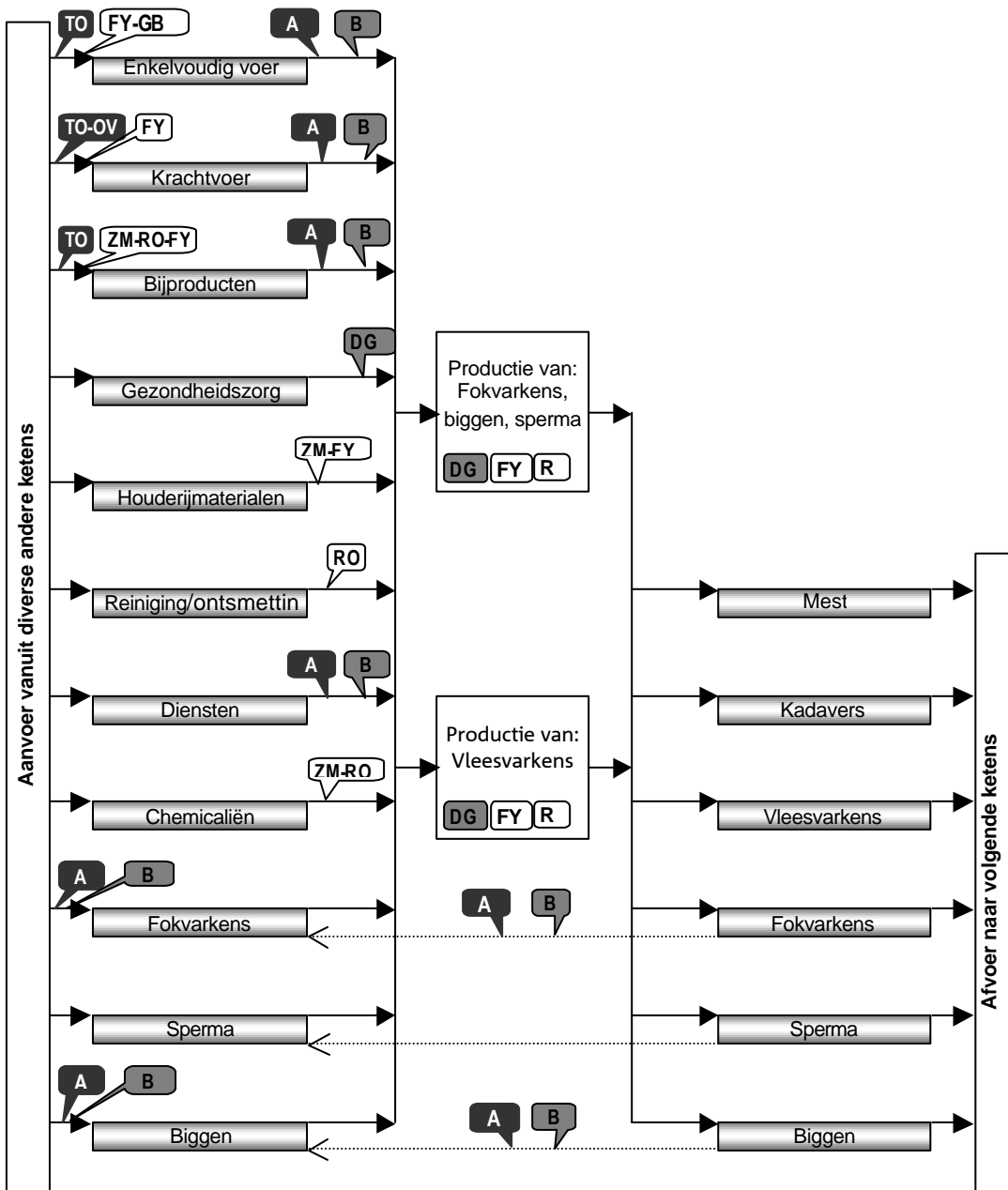
Risico's met een tweede prioriteit zijn:

- Gevaren met middelmatige ernst
- Gevaren met onbekende of hoge ernst, maar die slechts incidenteel of met een lage frequentie voorkomen.
- Voorbeelden zijn Salmonella anders dan het type Typhimurium, residuen van diergeneesmiddelen, koper, zink en loodvergiftiging.

Laagste prioriteit krijgen gevaren met een lage ernst:

- Voorbeelden zijn zware metalen, residuen gewasbeschermings-, reinigings- en ontsmettingsmiddelen, fysische verontreinigingen en Vlekziekte.

Voorbeeld schematisch overzicht combinatie van risico's en de ketenanalyse:



Toelichting bij schema:

De kleur van de bijgevoegde vakjes met gevaren geeft de mate van belangrijkheid aan zoals vastgesteld in de matrix.

FY = fysische verontreinigingen

DG = residuen diergeneesmiddelen

RO = residuen reiniging/desinfectie middelen

GB = residuen gewasbeschermingsmiddelen

OV = overige residuen

TO = toxines

ZM = zware metalen

A = Campylobacter, Clostridium, Salmonella type Typhi., SVD, Toxoplasma, E-coli, KVP, MKZ.

B = Salmonella type Dublin en Salmonella overige types

Bijlage 3 De ‘Tafel van elf’

Beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels
Versie november 2004

Colofon

Voor vragen en opmerkingen over de ‘Tafel van elf’ kunt u zich richten tot het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

Uitgave: versie november 2004

Ministerie van Justitie
Expertisecentrum Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

telefoon: 070 - 3706644
telefax: 070 - 3707959
e-mail: ERh@minjus.nl

Voorwoord

In 1994 heeft het ministerie van Justitie een studie verricht naar de mogelijkheid van een periodieke monitoring van de mate van naleving van regelgeving. Tijdens dat project is de 'Tafel van elf' tot stand gekomen¹. De 'Tafel van elf' is een op de gedragswetenschappen gebaseerd model, opgebouwd uit elf dimensies. Met elkaar zijn deze dimensies bepalend voor de mate van naleving van regelgeving. De elf dimensies zijn geformuleerd met het doel een zo groot mogelijke bruikbaarheid voor de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving. De dimensies geven criteria waarmee we conceptwetgeving kunnen beoordelen op handhaafbaarheid. Deze criteria zijn echter ook bruikbaar om de bestaande wetgeving te evalueren.

In de jaren daarna is de 'Tafel van elf' verder ontwikkeld en verbeterd. Ook is er de nodige ervaring opgedaan met de toepassing ervan. De 'Tafel van elf' is inmiddels een bekend begrip bij beleidsontwikkelaars, wetgevingsjuristen, toezichthouders en handhavers binnen de Nederlandse overheid.

Dit betekent overigens niet dat de 'Tafel van elf' definitief en daarmee ook 'af' is. Nieuwe kennis over naleving en inzichten over toepassing van de 'Tafel van elf' leidt tot voortdurende aanpassing van het model.

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving² (ERh) van het ministerie van Justitie coördineert het gebruik en de ontwikkeling van de 'Tafel van elf' binnen de Nederlandse overheid.

Sinds het ontstaan zijn er diverse instrumenten rondom het model gebouwd. Een van de meest simpele toepassingen was de zgn. Checklist voor de Wetgever, een vragenlijst met ja - nee antwoorden waarmee de wetgever snel een indruk krijgt van de naleefbaarheid van nieuwe regelgeving ten behoeve van de verplichte Uitvoerbaarheid- en Handhaafbaarheidstoets. De Nalevingsschatting is een getrapt uitgevoerde kwantitatieve inschatting van het nalevingsgedrag van de doelgroep. De naleefbaarheidstoets is een veel door handhavers gebruikt instrument om een inschatting te maken van de dominante nalevings- en overtredingsmotieven.

Een andere toepassing is de zgn. Nalevingsmonitor; een uitgekiend ontwerp voor een groot onderzoek met een survey bij de doelgroep van de regeling naar de mate van naleving en de wijze van handhaving. Deze monitor wordt veelal gebruikt voor formele wetgevingsevaluaties.

¹ De 'Tafel van elf' is ontwikkeld door mr.dr.D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het Ministerie van Justitie.

² Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie werkt aan verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving. De 'Tafel van elf' wordt hierbij gebruikt als centraal model voor de analyse van nalevingsgedrag.

1. De ‘Tafel van elf’ als wetgevingsinstrument

De ‘Tafel van elf’ kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving waarin gedragsnormen zijn opgenomen. De ‘Tafel van elf’ is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht. In deze folder worden wenken gegeven om een memorie of een nota van toelichting van een wet of een AmvB met behulp van de ‘Tafel van elf’ vorm te geven.

Effectanalyse

In het kader van de wetgevingstoetsing kunnen, op basis van bepaalde criteria, voorgenomen regelingen worden aangewezen om de potentieel ingrijpende (neven-) effecten ervan op het bedrijfsleven, het milieu en/of uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te meten. Ten behoeve van deze effectmeting zijn drie toetsen ontwikkeld: de ‘bedrijfseffectentoets’, de ‘milieutoets’ en de ‘effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid’. Elke toets bestaat uit een aantal vragen; per regeling wordt aangegeven welke van deze vragen beantwoord dienen te worden in de toelichting bij de regeling.

Bij de ‘effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid’ wordt de ‘Tafel van elf’ aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) regelgeving. Deze effectmeting bestaat uit een viertal vragen:

1. Welke doelgroepen worden geconfronteerd met de effecten van de ontwerp regelgeving en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerp regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?
3. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?
4. Welke organisaties zullen de ontwerpregelgeving uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten van uitvoering?

Met name voor de beantwoording van de tweede vraag is de ‘Tafel van elf’ een nuttig instrument: met behulp van de ‘Tafel van elf’ kan een inschatting worden gegeven van de verwachte mate van spontane naleving en in aansluiting daarop van de benodigde handhavingsinzet.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Vanzelfsprekend kan de ‘Tafel van elf’ ook goed worden gebruikt voor regelgeving die niet als zodanig is ‘aangewezen’ in het kader van de wetgevingstoetsing. Met het oog op de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ verdient het zelfs aanbeveling de ‘Tafel van elf’ toe te passen om op een systematische wijze uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart te brengen. In de toelichting bij de aanwijzingen 11, 14, 212 en 254 wordt immers nadrukkelijk gewezen op het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid om de beoogde doelstelling van een voorgenomen regeling ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een goede, heldere toelichting op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verhoogt bovendien de kwaliteit van de voorgenomen regeling. Meer informatie over de Aanwijzingen voor de regelgeving kunt u verkrijgen bij de directie Wetgeving van het ministerie van Justitie.

Ex ante en ex post evaluatie-instrumenten

Verder bestaan er op departementaal niveau tal van andere ex ante of ex post evaluatie instrumenten die voor de wetgever van nut kunnen zijn. Zo zijn delen van de ‘Tafel van elf’ opgenomen in de “Wetgevingstoets” van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ‘Tafel van elf’ is ook goed te gebruiken in combinatie met andere toetsen die toezien op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zoals het “Ketenmodel” van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de “Checklist Uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving”.

De Tafel van elf maakt ook deel uit van de zgn. Werkbaarheidsanalyse Beleidsvoornemens, die het ERh heeft ontwikkeld i.s.m. het OM en het ministerie van VROM. Dit beleidsontwikkelingsinstrument toetst de aannames van de beleidsmaker tav de naleving, handhaving en uitvoering van het (de) beleidsvoornemen(s).

2. Checklist 'Tafel van elf'

Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

a. bekendheid

- Kent de doelgroep de regel(s)?
- Hoeven zij slechts beperkt moeite te doen om op de hoogte te raken van de regel(s)?
- Vinden zij de regelgeving niet te omvangrijk?

b. duidelijkheid

- Zijn de regel(s) zo geformuleerd dat de doelgroep ze ook gemakkelijk kan begrijpen?
- Is de doelgroep wel in staat om de regelgeving te begrijpen?
- Is het voor de doelgroep voldoende duidelijk waarop de regel(s) van toepassing zijn?
- Is het voor de doelgroep duidelijk welke regel van toepassing is?

Toelichting

Over het algemeen is het zo dat een gebrek aan kennis van de regels leidt tot onbewuste overtreding van die regels. Soms leidt het niet tot overtreding en doet men het dus per ongeluk goed. Daarnaast zijn ook situaties denkbaar waarin een betere kennis van de regels wordt gebruikt om te frauderen of om regels te ontduiken.

Verbetermogelijkheden

Denk aan meer (gerichte) voorlichting in het algemeen, meer mondelinge voorlichting of ook in vreemde talen. Voorlichting via algemene media (kranten, tijdschriften, radio, televisie en internet) of wanneer er sprake is van een duidelijk te onderscheiden doelgroep via meer specifieke media (vaktijdschriften, een speciale site op internet) of door middel van het aanbieden van advies eventueel via belangenorganisatie.

Daarnaast kan gedacht worden aan scholing. Ook het zo eenvoudig mogelijk houden van het beleid/regeling kan bijdragen aan betere naleving, bijvoorbeeld door weinig uitzonderingsmogelijkheden aan te bieden.

2. Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

a. financieel-economisch

- Kost het naleven van de regels volgens de doelgroep relatief weinig tijd, geld of moeite?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nauwelijks of geen voordelen opleveren die in tijd, geld of moeite zijn uit te drukken?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nadelen kan opleveren?
- Denken zij dat het naleven van de regels hen voordelen kan opleveren?

b. immaterieel

- Levert naleving van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?
- Levert overtreding van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale nadelen op?

Toelichting

Bij deze factor gaat het om alle economische en financiële en immateriële kosten en baten van (niet-)nalevingsgedrag. Deze kosten en baten kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Kosten of nadelen door controle, opsporing en sanctionering, zowel materieel als immaterieel, horen niet bij deze dimensie.

Verbetermogelijkheden

Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering kunnen naleving bevorderen. Daarnaast kan worden gedacht aan het publiceren van 'zwarte lijsten' (van organisaties die zich niet aan de regels houden), certificering en verklaringen omtrent gedrag.

3. Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de Doelgroep

a. Acceptatie beleidsdoel

- Vindt de doelgroep (de uitgangspunten van) het beleid redelijk?
- Voelt de doelgroep zich mede verantwoordelijk voor realisatie van het beleid?

b. Acceptatie uitwerking beleid

- Acht de doelgroep de concretisering van het beleidsdoel aanvaardbaar?
- Vinden zij de daaruit voortvloeiende regel(s) acceptabel?

Toelichting

Het draagvlak voor nieuw beleid wordt vergroot door de doelgroep, uitvoeringsorganisatie en handhavers in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken interactieve beleidsvoorbereiding).

De doelgroep zal eerder geneigd zijn beleid na te leven waaraan zij zelf een bijdrage heeft geleverd. Houd hiermee rekening bij het ontwerpen van het beleid. Acceptatie van beleid kan ook samenhangen met het imago van de uitvoeringsorganisatie bij de doelgroep.

Verbetermogelijkheden

Betrek belangengroeperingen en invloedrijke leden van de doelgroep, uitvoerings- en handhavingsorganisaties bij het te ontwerpen beleid. Leg een deel van de verantwoordelijkheid voor het slagen van het beleid bij de doelgroep door middel van zelfregulering.

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid

a. Overheidsgezag

- Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?
- Heeft de doelgroep in het algemeen respect voor gezag?
- Respekteert de doelgroep het oordeel van de handhavers van de regelgeving?

b. Concurrerend gezag

- Sluiten de eigen normen en waarden van de doelgroep aan bij de regelgeving?

Toelichting

Beleid dat strijdig is met de verwachtingen en/of opvattingen van de doelgroep ten aanzien van de overheid zal vrijwel zeker worden overtreden.

Verbetermogelijkheden

Deze dimensie is zeer moeilijk te beïnvloeden. Opvoeding speelt een belangrijke rol, mogelijk kan onderwijs nalevingsbevorderend werken.

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid

a. Sociale controle

- Heeft de doelgroep het gevoel dat hun overtreding snel wordt opgemerkt door hun sociale omgeving?
- Keurt de omgeving van de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren?
- En heeft deze sociale sanctie impact op de doelgroep?

b. Horizontaal toezicht

- Is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht, zoals accountantstoezicht, tuchtrecht, audits in verband met certificering etc.?
- Draagt dit horizontaal toezicht bij tot betere regelnaleving van de norm in kwestie?
- Ervaart de doelgroep dit horizontaal toezicht als een extra vorm van controle?
- En heeft dit horizontaal toezicht impact op de doelgroep?

Toelichting

Soms zal binnen een doelgroep de informele controle en sanctionering zwaarder wegen dan controle en sanctionering door de overheid. Daarnaast kan het zo zijn dat overtredingen door de omgeving worden beloond en naleven juist wordt bestraft (dit is het tegenovergestelde van hetgeen met het beleid wordt nagestreefd). Ga dus altijd na of de informele controle een positieve dan wel negatieve invloed zal hebben op de naleving van het beleid.

Verbetermogelijkheden

Voorlichting geven aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving overtredingen beter kan signaleren. Het stimuleren van zelfregulering, certificering en keurmerken verstrekt door de brancheorganisatie.

Handhavingsdimensies

6. Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties

- Is volgens de doelgroep hun sociale omgeving in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is volgens de doelgroep de horizontaal toezichthouder in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen ook te melden aan de overheid?
- Denkt de doelgroep dat het algemeen bekend is bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?

Verbetermogelijkheden

Het instellen van kliklijnen en het verbeteren van de algemene bereikbaarheid van controlerende instanties.

7. Controlekans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

a. administratieve controle:

- Is de objectieve, administratieve controlekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de administratieve controlekans groot is?

b. fysieke controle

- Is de objectieve, fysieke controlekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de fysieke controlekans groot is?

Verbetermogelijkheden

Wanneer de objectieve controlekans groter is dan de subjectieve kans op controle (de doelgroep denkt dat de kans dat zij zullen worden gecontroleerd kleiner is dan de werkelijke kans op controle) is het verstandig om informatie over controlekansen in de publiciteit te brengen. Daarnaast kan de controlekans zelf verhoogd worden door meer controles uit te voeren door meer controlecapaciteit beschikbaar te stellen. Tot slot kunnen de controle bevoegdheden worden verruimd, het is verstandig dit dan ook naar de doelgroep te communiceren.

8. Detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid wordt gecontroleerd

a. bij administratieve controle:

- Wordt in de administratieve controle op alle gegevens gecontroleerd?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Is het moeilijk om te frauderen met de administratie?
- Is de objectieve administratieve detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij administratieve controle groot is?

b. bij fysieke controle:

- Worden in de fysieke controle alle mogelijke controlepunten meegenomen?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Zijn overtredingen niet plaats- en/of tijdgebonden?
- Is de gehanteerde controletechniek geavanceerd genoeg?
- Is de objectieve fysieke detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij fysieke controle groot is?

Verbetermogelijkheden

Wanneer nieuw beleid leidt tot een extra belasting van de handhavingscapaciteit zullen daarvoor extra middelen (bijvoorbeeld voor extra personeel of aanvullende opleidingen) moeten worden vrijgemaakt. Daarnaast kan gedacht worden aan toekenning van extra bevoegdheden, het toepassen van geavanceerde techniek, het vergelijken en uitwisselen van gegevens bestanden en een combinatie van opsporingsmethoden toepassen (administratief en fysiek). Ook hier geldt: verstrek informatie over de 'hoge' kans op ontdekking.

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Is de doelgroep van mening dat de handhavende instantie in staat is het 'kaf van het koren te scheiden'?

Verbetermogelijkheden

Onderzoek wie van de doelgroep een verhoogd risico heeft van overtreden zodat de opsporingsactiviteiten zich daar op kunnen richten.

10. Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd

- Is de objectieve kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd groot?
- Is volgens de doelgroep de overtreding eenvoudig te bewijzen?

- Schat de doelgroep de kans op een sanctie na een geconstateerde overtreding hoog in?

Toelichting

Heeft betrekking op de *gepercipieerde* sanctiekans. Berichten over septs en heenzendingen kunnen beleid frustreren. Ga na wat de te verwachten belasting voor de openbare aanklager en de rechtelijke macht en het gevangeniswezen zal zijn. Een te hoge belasting zal gemakkelijk leiden tot septs en heenzendingen.

Verbetermogelijkheden

Wanneer nieuw beleid leidt tot een extra belasting voor de rechterlijke macht en het gevangeniswezen zullen daarvoor de extra middelen beschikbaar worden gesteld. Zorg dat het nieuwe beleid prioriteit krijgt bij de opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur.

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging

a. sanctiehoogte

- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
- Vindt de doelgroep deze sanctie zwaar?
- Is er sprake van snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk)?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende materiële of immateriële nadelen voor betrokkene?

b. Reputatieschade ten gevolge van sanctie

- Vindt de doelgroep het erg als het bekend wordt dat men een sanctie opgelegd heeft gekregen?

Toelichting

Voor de ene 'potentiële overtreder' weegt een sanctie zwaarder dan voor de andere potentiële overtreder. Ga na hoe de doelgroep de zwaarte van de sanctie beoordeelt en of er nog bijkomende nadelen voortvloeien op het opgelegd krijgen van een sanctie (bijvoorbeeld voor het inkomen).

Verbetermogelijkheden

Het verhogen van de sanctie, hogere boete of een lagere termijn voor de vrijheidsstraf. Een snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk-beleid) heeft meer invloed dan een latere sanctieoplegging.

3. Wenken voor de Toelichting

Begrippen

Gebruik eenduidig de begrippen handhaving en naleving. De term '*naleving*' heeft betrekking op het gedrag van de doelgroep. De '*doelgroep*' is de groep mensen of organisaties (bedrijven, instellingen) die de regels moet naleven. Dit kunnen vergunning- of meldingsplichtigen maar ook "één ieder die...". Met '*handhaving*' wordt bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. Met het concept van de 'Tafel van elf' hanteert de gebruiker een breed begrip van de handhaving, dat niet alleen betrekking heeft op het verrichten van controles en sancties door de overheid. Andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controlestructuren zijn ook in de 'Tafel van elf' benoemd. Zij spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving.

De doelgroep

Voor zover dit nog niet eerder is toegelicht dient een korte maar concrete beschrijving van de doelgroep in de toelichting te zijn opgenomen. Dit is soms al gedaan in het kader van

het wegen van de bedrijfseffecten. Als de doelgroep niet duidelijk is afgebakend, geef dan met een paar voorbeelden aan wie de regels zal moeten naleven. Vermeld, indien bekend, gegevens over de omvang, de samenstelling en het karakter van de doelgroep of van subdoelgroepen.

Handhavingsstructuur

Geef een heldere beschrijving van de handhavingsstructuur waarmee de volgende vragen worden beantwoord:

- wie is belast met het toezicht op de naleving?
- wie is belast met de controle op en opsporing van strafbare feiten?
- wat zijn hun bevoegdheden?
- waar staan die bevoegdheden?
- op welke (strafbare) feiten richt zich de handhaving vooral?
- welke sancties staan op het niet naleven van de regels?

Bedenk dat de handhaver in het veld deze informatie altijd snel en eenvoudig moet kunnen raadplegen.

Spontane naleving

Geef aan in hoeverre de doelgroep uit zichzelf de regels zal naleven of overtreden. Beargumenteer dit door het benoemen van de belangrijkste argumenten waarop men de regels (niet) zal naleven. Gebruik hiervoor de checklist 'Tafel van elf', dimensies 1 tot en met 5. Soms bestaan er in de literatuur kwalitatieve of kwantitatieve gegevens over de naleving van vergelijkbare of aanverwante wetgevingsgebieden. Deze kunnen de inschatting van de mate van spontane naleving ondersteunen. Soms kan ook nader onderzoek gewenst zijn om meer gegevens te verkrijgen.

NB: Als de spontane naleving hoog is, is geen handhaving meer nodig!

Effectiviteit van de handhaving

Geef aan de hand van de dimensies 6 tot en met 11 van de 'Tafel van elf' aan wat de sterke en zwakke kanten zijn van de handhaving.

Indicatie van de mate van naleving

Geef een zo betrouwbaar mogelijke indicatie van de verwachte mate van naleving van de regeling op grond van voorgaande vragen. Gebruik daarbij als houvast de hierna opgesomde algemene stellingen en opmerkingen.

- Het is vaak moeilijk over naleving in absolute aantallen te spreken, bijvoorbeeld als de omvang van de doelgroep niet bekend is of de overtreding moeilijk is te definiëren. Men kan wel in vergelijkende zin uitspraken doen. Als de naleving verslechtert, moet men beter, intensiever handhaven of de regels verbeteren. Een ander voorbeeld: als er meer mogelijkheden voor overtreding zijn, neemt de handhaafbaarheid af.
- Als de hele doelgroep uit zichzelf (spontaan) de regels na zou leven, zijn in principe geen of heel weinig handhavingsactiviteiten vereist. Ook als men de regels doorgaans goed naleeft, is enige mate van handhaving overigens wel aan te raden; dit voorkomt het gevaar van normvervaging.
- Er is altijd een drijfveer om regels na te leven (of te overtreden). Deze concrete drijfveren zijn in principe altijd onder te brengen in één of meer dimensies van de 'Tafel van elf'.
- Bepalend voor de mate van naleving is wat de doelgroep denkt, niet wat de handhaver weet. Zo is voor de mate van naleving bepalend wat de subjectieve pakkans is, en niet de werkelijke controledichtheid.
- Als de spontane naleving lager wordt, moet de handhaving versterkt worden om dezelfde mate van naleving te behouden. Omgekeerd geldt hetzelfde: als de spontane naleving stijgt, kan men met minder handhaving volstaan.

- Het komt soms voor dat een regeling niet te handhaven is maar politiek toch gewenst. Vermijd zo mogelijk deze symboolwetgeving. Als symboolwetgeving daadwerkelijk gehandhaafd moet worden, is de handhaving gedoemd te falen.

4. Verwachtingen omtrent nieuwe regelgeving

Veel regelingen brengen wijzigingen aan in een bestaand stelsel van regelgeving of in een bestaande situatie. Hieronder volgt een aantal voorbeelden - aan de hand van de Checklist 'Tafel van elf' - om aan te geven hoe te redeneren over de handhaving en naleving.

Een regeling verschijnt in het Staatsblad / de Staatscourant

gevolg: slechts een zeer selecte groep zal op de hoogte raken van de regeling, goede en gerichte informatievoorziening is essentieel om gedragsverandering te verwezenlijken (2.1a)

Een regeling wordt complexer

gevolg: men moet meer moeite doen om de regels te begrijpen en het aantal onbewuste overtreders zal toenemen (2.1b).

Er komen nieuwe verplichtingen of strengere eisen

gevolg: het zal meer moeite kosten om aan de regelgeving te voldoen, de naleving daalt (2.2).

De vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels

gevolg: dit maakt in beginsel voor de naleving niet veel uit, tenzij er verplichtingen vervallen en naleving dus minder moeite kost. Wel kan sprake zijn van afname van (administratieve) verplichtingen om aan de regelgeving te voldoen, in dat geval stijgt de naleving (2.2).

Bedrijven moeten investeren om aan de regelgeving te blijven voldoen, de huidige werkwijze wordt kostbaarder en/of tijdrovender

gevolg: de naleving daalt omdat de kosten omhoog gaan en er staat niets tegenover (2.2). Het kan overigens zijn dat er ook baten tegenover de investering staan waardoor het bedrijfseconomisch rendabel wordt. In dat geval zal de naleving stijgen.

Een nieuw keurmerk wordt ingevoerd, er komen algemene kwaliteitsnormen

gevolg: door aan de regels te voldoen kunnen bedrijven zich positief onderscheiden van andere bedrijven, de onderlinge concurrentie neemt toe en men kan een goed imago verwerven, de naleving stijgt (2.2b).

De doelgroep kan zich goed verenigen met het nieuwe beleid, er is voldoende draagvlak

gevolg: de naleving blijft gelijk; pas als het draagvlak groter is dan onder de oude regeling, zal de naleving stijgen (2.3).

De doelgroep is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van beleid

gevolg: hieraan kan geen conclusie worden verbonden. Het al dan niet betrekken van de doelgroep zegt immers niets over het draagvlak. Het niet betrekken van de doelgroep bij de totstandkoming van wetgeving houdt dus ook het risico in dat het draagvlak onbekend is.

Er wordt een vorm van sociale, informele controle ingevoerd

gevolg: als dit in de praktijk inderdaad goed werkt, zal de naleving stijgen (2.5).

Opmerking 1:

Bovengenoemde voorbeelden zijn steeds op één dimensie gericht, in de praktijk zal een bepaalde verandering op meerdere dimensies tegelijk betrekking kunnen hebben.

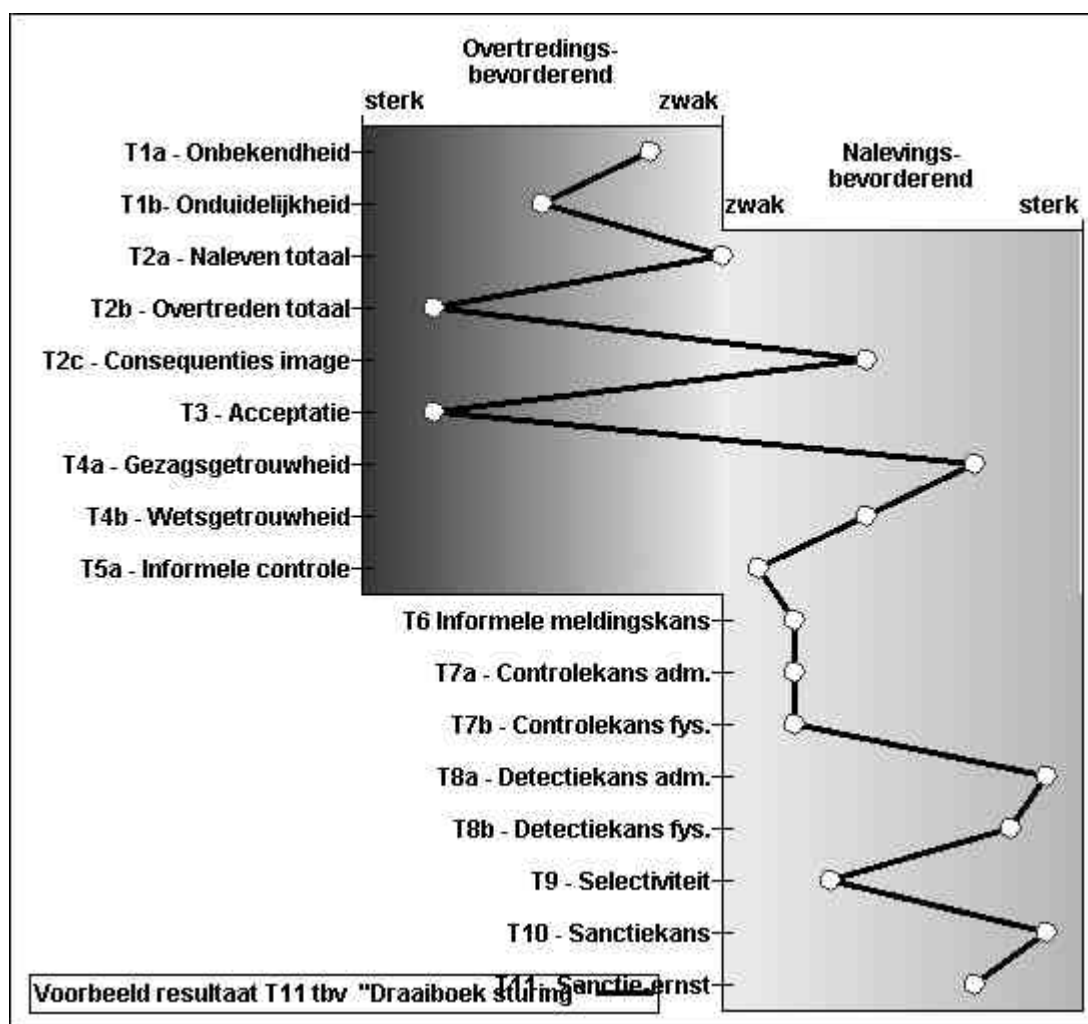
Opmerking 2:

Voor sommige van de bovengenoemde voorbeelden kan men ook omgekeerd redeneren; als een nieuwe norm leidt tot slechtere naleving, zal het afschaffen ervan de naleving verbeteren.

Bijlage 4 Voorbeelden Risico- of Nalevingsprofiel en trapschatting

Risicoprofiel of nalevingsprofiel

Rapport T11 naleefbaarheidstoets: voorbeeld resultaat T11 tbv "Draaiboek sturing"
 Dit voorbeeld poogt alleen inzicht te geven in wat de resultaten van een T11 analyse opleveren. De opdrachtgever behoort hierbij ook een heldere interpretatie te leveren.



- 10 sterk overtredingsbevorderend
- 1 zwak overtredingsbevorderend
- 0 geen waarde
- +1 zwak nalevingsbevorderend
- +10 sterk nalevingsbevorderend

Werktitel	Voorbeeld resultaat T11 t.b.v. "Draaiboek sturing"
Bewerker	Projectgroep
Regelgever	
Contactpersoon	
Tel. contactpersoon	
e-mail contactpersoon	
Datum laatste wijziging	(24-09-2004)
Officiële naam regeling	Regeling "voorbeeld"
Regelings-type	AMvB
doelgroep	Doelgroep A
Kernovertreiding	Kernovertreiding B
Handhavende instanties	VWA - AID
Opmerking	

Becommentarieerde vragen: **Score**

T1 - Kennis van Regels

- | | |
|---|----------|
| 1.1 Hoeveel weet de doelgroep van de regels? | 8 |
| 1.2 Hoe duidelijk vindt de doelgroep de regels? | 5 |

T2 - Kosten / baten

- | | |
|---|----------|
| 2.1 Wat kost het de normadessaat in termen van tijd geld en moeite om de regelgeving na te leven? | 1 |
| 2.2 Wat levert het de normadessaat op in termen van tijd geld en moeite om de regels te overtreden? | 9 |
| 2.3 Wat kost het de normadessaat in termen van tijd geld en moeite om de regels te overtreden? | 1 |
| 2.4 Wat levert het de normadessaat op in termen van tijd geld en moeite om de regelgeving na te leven? | 1 |
| 2.5 In hoeverre vindt de normadessaat naleven of overtreden van deze regels belangrijk voor zijn reputatie? | 4 |

T3 - Mate van acceptatie

- | | |
|---|-----------|
| 3.1 In hoeverre vindt de normadessaat de onderhavige regeling in het algemeen redelijk? | -8 |
|---|-----------|

T4 - Normgetrouwheid doelgroep

- | | |
|--|----------|
| 4.1 In hoeverre is de normadessaat geneigd om in beginsel het oordeel van de handhavers van de onderhavige regeling te aanvaarden? | 7 |
| 4.2 In hoeverre is de normadessaat geneigd om in beginsel te doen wat een wet hem voorschrijft? | 4 |

T5 - Informele controle

- | | |
|--|----------|
| 5.1 Acht de normadessaat het waarschijnlijk dat de sociale omgeving (buren, collega's, concurrenten, familie, passanten, etc.), wetende dat de normadessaat de regels overtreedt, hem ook op zijn gedrag aanspreekt? | 1 |
|--|----------|

T6 - Informele meldingskans

- | | |
|---|----------|
| 6.1 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat een overtreiding bij de overheid bekend wordt anders dan door overheidscontrole? | 2 |
|---|----------|

T7 - Controlekans

- | | |
|---|----------|
| 7.1 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overheid een willekeurige normadessaat zal controleren op naleving van de regelgeving via een administratieve controle? | 2 |
| 7.2 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overheid bij een willekeurige normadessaat een fysieke controle zal uitvoeren op naleving van de regelgeving? | 2 |

T8 - Detectiekans

8.1 Gesteld dat er daadwerkelijk is overtreden, hoe groot schat de doelgroep dan vervolgens de kans dat de overheid bij die administratieve controle - zoals bedoeld in 7.1 - de overtreding ontdekt? 9

8.2 Gesteld dat er daadwerkelijk is overtreden, hoe groot schat de doelgroep dan vervolgens de kans dat de overheid bij die fysieke controle - zoals bedoeld in 7.2 - deze overtreding ontdekt? 8

T9 - Selectiviteit

9.1 Geeft de gehanteerde handhavingsstrategie - in de perceptie van de normadressaat - reden om te veronderstellen dat overtreders ook een grotere kans op controle en detectie hebben dan nalevers? 3

T10 - Sanctiekans

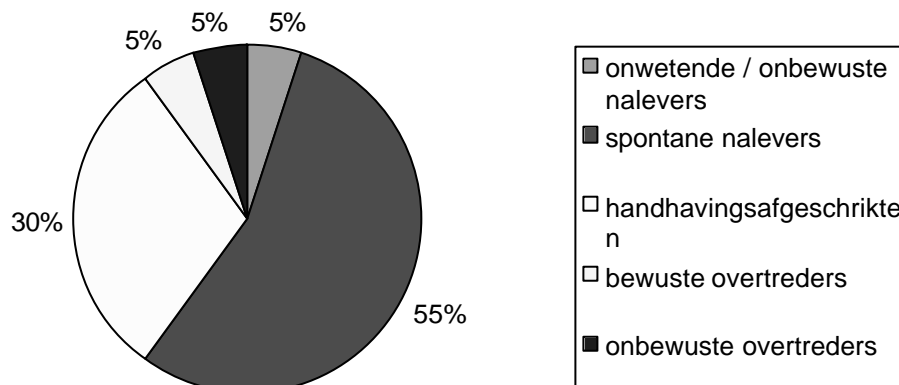
10.1 Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de normadressaat - na ontdekking van overtreding van de regels - daadwerkelijk bestraft wordt? 9

T11 - Sanctie - ernst

11.1 Hoe ervaart de doelgroep de (ernst van de) sancties die doorgaans worden opgelegd voor overtreding van deze regeling? 7

Trapschatting

Voorbeeld resultaat T11 tbv "Draaiboek sturing"



onwetende / onbewuste nalevers = $10 - 5 = 5$

spontane nalevers = 55

handhavingsafgeschrikten = 30

totaal nalevers = 90

onbewuste overtreders = 5

bewuste overtreders = $100 - 10 - 55 - 30 = 5$

totaal overtreders = 10

Bijlage 5 Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens

Tekst van de Brochure, oktober 2004
Expertisecentrum Rechtshandhaving
ministerie van Justitie
070 - 3706644
ERh@minjus.nl, www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving
Informatie bij Ralph Vossen of Wilma Speller

Waarom dit nieuwe instrument?

Beleid en regelgeving winnen aan kracht als van tevoren wordt nagedacht over de werkbaarheid ervan in de praktijk. Dat lijkt een open deur, maar het blijkt maar al te vaak dat de praktische uitwerking van beleid onvoldoende expliciet aan de orde komt in de fase van beleidsontwikkeling. Beleid en de regelgeving zijn gebaseerd op aannames van de beleidsontwikkelaar over aspecten van uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid. De effectiviteit van beleid kan worden vergroot door deze aannames vooraf te toetsen, met behulp van de mensen die onderwerp zijn van dat beleid (normadressanten, de handhavers en uitvoerenden).

Voor wie is de Werkbaarheidsanalyse bedoeld?

Dit instrument is gemaakt voor beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen die werkbaar beleid willen ontwikkelen en het aandurven om hun denkbeelden ter discussie te stellen.

De Werkbaarheidsanalyse stelt hen in staat om:

- de beleidstheorie te toetsen op effectiviteit, „m.a.w. werkt het?;
 - in samenhang de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te bezien;
 - een integraal beeld te vormen van de werkbaarheid van beleid en regelgeving;
- Hierdoor krijgt de beleidsontwikkelaar een betere informatiepositie en meer zekerheid over de juistheid van zijn beleidstheorie.

Hoe werkt een Werkbaarheidsanalyse?

De werkbaarheidsanalyse omvat drie onderdelen.

1. *Expliciteren van de beleidstheorie*

Ter voorbereiding op de werkbaarheidssessie expliciteert de beleidsmaker hoe in het voorgenomen beleid de ongewenste situatie wordt veranderd in de gewenste situatie en welke veronderstellingen omtrent het functioneren van de instrumenten hieraan ten grondslag liggen.

Voor het expliciteren van de beleidstheorie is een format beschikbaar met stellingen.

2. *Gesprek met praktijkdeskundigen in de werkbaarheidssessie*

Centraal in de Werkbaarheidsanalyse staat een gestructureerd gesprek onder leiding van een facilitator met en tussen alle actoren die in de beleidstheorie een rol hebben. Dit gesprek staat nadrukkelijk los van de reguliere overlegcircuits met belangenorganisaties: het gaat om de werkbaarheid van het voorgenomen beleid, niet om de acceptatie of het draagvlak. Het is daarom van belang gesprekspartners te kiezen die “op de werkvloer” opereren. Het gesprek gaat over de juistheid van de beleidstheorie: zullen de handhavers inderdaad zo effectief gaan handhaven, is te verwachten dat de normadressanten de regels willen en kunnen naleven, en zullen de

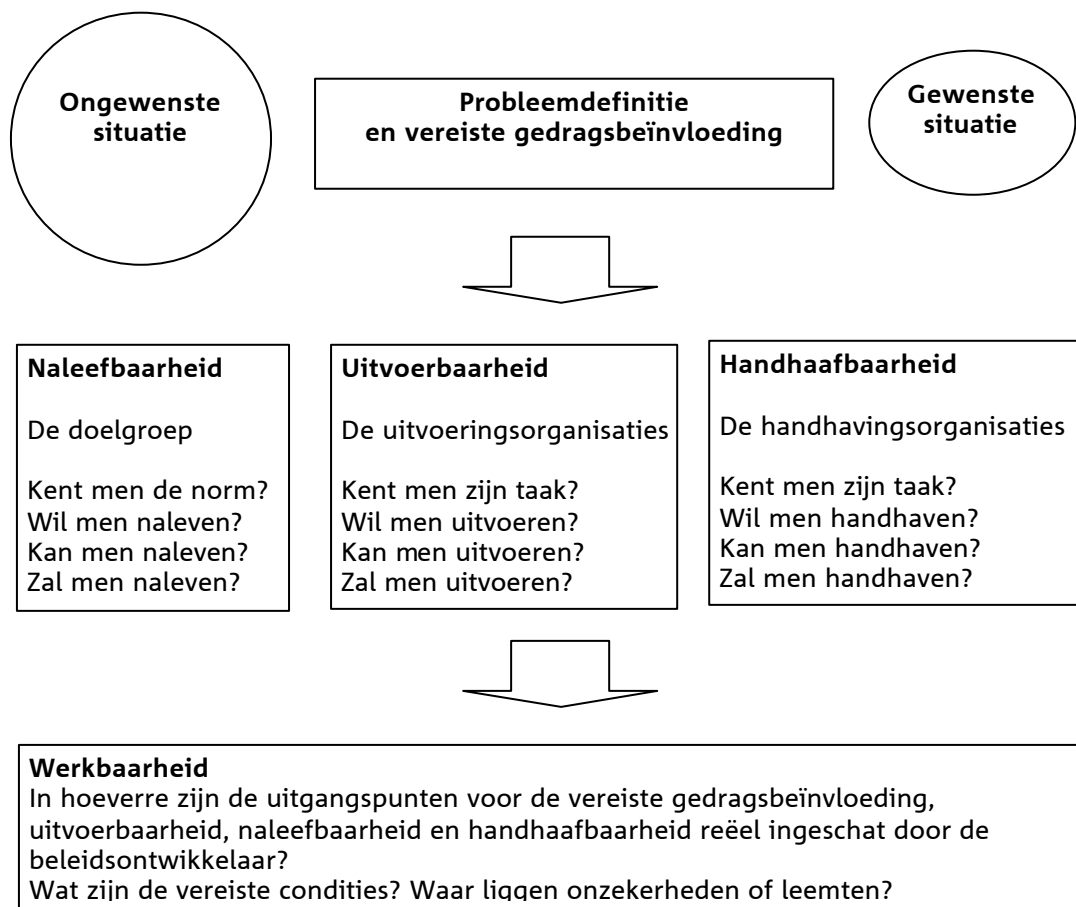
uitvoeringsinstanties het nieuwe beleid wel kunnen en willen uitvoeren? Zo nee, wat kunnen we er dan aan doen?

3. Besluit van de beleidsmaker

De discussie biedt de beleidsmaker informatie voor het verder vormgeven van het beleid. De beleidsmaker beslist zelf wat er met de verkregen informatie gebeurt. De Werkbaarheidsanalyse is Immers geen onderhandeling.

Het expliciteren van de beleidstheorie

Bij de werkbaarheidsanalyse hoort een vragen- en stellingenlijst, die de beleidsmaker helpt bij het expliciteren van zijn beleidstheorie. Deze eerste analyse door de beleidsmaker vormt de basis voor het gesprek met de praktijkdeskundigen. Deze lijst kent de volgende opbouw:



Kosten en opbrengsten

De kosten (materieel en immaterieel) van de werkbaarheidssessie zijn als volgt:

- Tijdsbeslag van enkele dagen (voorbereiding, selectie en uitnodigen deelnemers, deelname aan sessie);
- Kosten van facilitator (in- of extern): voorbereiden, begeleiden bijeenkomst, verslaglegging;
- Kosten van zaal, catering, reiskosten/presentje deelnemers;
- Misschien de grootste kosten: het ter discussie stellen van aannames ("geesteskind").

Daartegenover staan de volgende opbrengsten:

- Kennis om beleid zo goed mogelijk op de praktijk te richten;
- Kennis vooraf van de eventuele problemen die zich in de uitvoering zullen voordoen;

- Draagvlak voor beleid in het veld;
- Minder afhankelijkheid van belangenorganisaties;
- Uitvoeringsstrategieën;
- Reductie van onzekerheden aan het begin voorkomt lange discussies in het vervolgtraject;
- Onderbouwing van radicale keuzes (argumenten van praktijkdeskundigen zijn sterke munitie in discussies);

Handleiding en Workshop

Op basis van de eerste ervaringen met het instrument in pilots bij het ministerie van VROM, OC&W en Justitie is een Handleiding Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens opgesteld voor de beleidsmaker en de facilitator. Voor beide doelgroepen zullen in 2005 workshops worden gegeven.

Meer informatie

Wilt u meer weten, dan kunt u contact opnemen met Ralph Vossen of Wilma Speller van het Expertisecentrum Rechtshandhaving, tel. 070-3706644, email: ERh@minjus.nl.