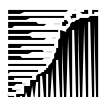


# Ontwikkeltraject Draaiboek Sturing Handhaving

*Verantwoording van het ontwikkeltraject naar 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. 2005/021  
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/dk021 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 een draaiboek dat als hulpmiddel dienst doet in het sturingsproces door het vooraf stellen van prioriteiten voor toezicht.

Dit rapport is de verantwoording van de uitgevoerde opdracht. Het beschrijft de verschillende dilemma's, stappen en keuzes in het ontwikkelingsproces naar het draaiboek. Het draaiboek zelf is beschikbaar als een aparte publicatie.

DE DIRECTEUR DIRECTIE KENNIS  
Dr. J.A. Hoekstra



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond	7
1.2	Probleemschets	7
1.3	Opdracht	8
1.4	Aanpak	9
<b>2</b>	<b>Aanpak en ontwikkelingstraject</b>	<b>11</b>
2.1	Bestaande instrumenten en wat er ontbreekt	11
2.2	Uitgangssituatie	12
2.3	Resultaten gesprekken, literatuur en internet	13
2.4	Gevolgen voor opzet en inhoud draaiboek	14
2.4.1	Probleemanalyse	15
2.4.2	Beleidsanalyse	16
2.4.3	Uitvoeringsanalyse	17
2.5	Aanbevelingen	17
	<b>Geraadpleegde literatuur en internetpagina's</b>	<b>19</b>
	<b>Geraadpleegde personen, groepen en instituten</b>	<b>23</b>
	<b>Begrippenlijst</b>	<b>25</b>
	<b>Lijst gebruikte afkortingen</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Vragen t.b.v. gesprekken met deskundigen</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Beleidsproces ontrafeld en de plaats van het te ontwikkelen instrument</b>	<b>37</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Handhaving en toezicht op naleving zijn de laatste jaren steeds vaker en indringender onderwerp van discussie getuige een aantal belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen.

- De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit, organisatie en resultaten van de handhavingsactiviteiten van verschillende Rijksinspecties. Op diverse fronten kregen de Rijksinspecties een onvoldoende en riep het handhavingsbeleid van de betrokken departementen de nodige vragen op. Een belangrijke conclusie was dat de handhavingsactiviteiten veel te weinig gericht waren op het resultaat zelf: de naleving van wetten en regels. Met andere woorden: de inspectiediensten kijken sterk naar de inzet van geld, middelen en mensen, maar vragen zich te weinig af of die inzet wel tot een vooraf bepaalde gewenste verbetering van de naleving leidt. Ook een aantal directies van LNV onderschrijven de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Inmiddels hebben verschillende directies al initiatieven genomen om de aansturing van het toezicht op meer effectgerichte leest te gaan schoeien.
- De Europese Commissie heeft een voorstel voor een nieuwe verordening over handhaving opgesteld. Deze verordening moet het bestaande controlesysteem stroomlijnen, intensiveren en aanscherpen met strengere maatregelen voor handhaving. De impact en uitwerking van deze verordening zijn nog onbekend.
- In 2002 is de "Voedsel en Warenautoriteit" (VWA) opgericht. Deze organisatie heeft onder andere tot taak om de inspectie- en controletaken van de "Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees" (RVV) en de "Keuringsdienst van Waren" (KvW) te integreren en te bewaken. Daardoor krijgt de voedselveiligheid een betere borging. De Voedsel en Waren Autoriteit toetst, controleert en bewaakt handhavingstaken van vele wetten en regels, opgesteld vanuit de ministeries van LNV en VWS.
- Ook de Algemene Inspectiedienst (AID) opereert steeds meer als een zelfstandig agentschap van het ministerie van LNV, dat belast is met specifieke handhavings-, opsporings- en sanctioneringstaken.

Het ministerie van LNV wil in deze veranderende omstandigheden meer dan ooit duidelijkheid verschaffen over gewenste resultaten van handhaving en daar goede afspraken over maken met de betrokken toezichthoudende organisaties.

## 1.2 Probleemschets

Overheidsbeleid is er op gericht om feitelijk gedrag van mensen te beïnvloeden of af te dwingen om daardoor de doelstellingen van dat beleid te realiseren. Welke beleidsinstrumenten de overheid inzet hangt af van de effectiviteit ervan. Mogelijke instrumenten zijn bijvoorbeeld convenanten met duidelijk afgebakende groepen ondernemers of brancheorganisaties, subsidiëring van gewenste systemen om bepaalde effecten te stimuleren, sanering om ongewenste situaties af te bouwen, certificeringssystemen om eenduidigheid, kwaliteit en zelfregulering te stimuleren, voorlichtings- en onderwijsprogramma's om duidelijk te maken welk gedrag gewenst

is. Naast deze instrumenten, of eventueel in plaats daarvan, kan de overheid ook besluiten wetten of regels in te voeren om de gewenste gedragsverandering van bepaalde doelgroepen in de samenleving meer dwingend voor te schrijven en te beïnvloeden.

Met het inzetten van wetten en regels dient de overheid tevens een systeem van toezicht in werking te hebben dat haar in staat stelt om toe te zien op de naleving. Alle activiteiten in het kader van het toezicht op de naleving van wetten en regels dienen idealiter afgestemd te zijn op het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Zoals ook al aangegeven in de inleiding, heeft onderzoek door de Algemene Rekenkamer echter uitgewezen dat de effectiviteit, organisatie en resultaten van de handhavingsactiviteiten van verschillende Rijksinspecties duidelijk te wensen overlieten. Inspecties keken veel te sterk naar de inzet van geld, middelen en mensen in plaats van zich af te vragen of deze inzet wel tot een vooraf bepaalde gewenste verbetering van de naleving zou leiden. En of dat vervolgens zou bijdragen aan het oplossen van de betreffende maatschappelijke problemen.

Beleidsdirecties van het ministerie van LNV leggen afspraken over toezicht formeel vast in specifieke "regelingsafspraken" met de toezichthouder. Deze afspraken ontberen echter het belangrijke element van aansturing in de vorm van duidelijke afspraken over doelstellingen waartoe het toezicht moet leiden. In deze afspraken ligt dus niet vast in hoeverre het toezicht tijdens de regelingsperiode moet leiden tot verbetering van naleving en bij welke specifieke doelgroepen dat moet plaatsvinden. Dat resulteert dan vaak in ad hoc overleg over de uitvoering van het toezicht omdat niet van tevoren keuzes zijn gemaakt en prioriteiten gesteld. Daarbij komt ook nog dat de toezichthouder geen verantwoording over het toezicht aflegt aan de beleidsdirectie.

De laatste tijd echter is bij het ministerie van LNV een duidelijke kentering gekomen in de opvattingen over de aansturing van het toezicht. De directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) heeft hierin het voortouw genomen. In de loop van 2003 heeft de directie<sup>1</sup> initiatieven genomen om deze veranderende opvattingen meer handen en voeten te geven.

### 1.3 Opdracht

De geschetste problematiek heeft de directie VD doen besluiten een opdracht aan de directie Kennis, LNV te verlenen om een sturingsinstrument te ontwikkelen. Dit instrument moet de directie in staat stellen om aan te geven waar de prioriteiten liggen in de aanpak van risico's bij voedselveiligheid en diergezondheid en het toezicht op de naleving van de bijbehorende regels.

In navolging van het advies van de Algemene Rekenkamer koos de directie VD voor de invalshoek van verbetering van naleving. Daarop aansluitend wilde de directie de sturing van het toezicht gaan operationaliseren door prioriteiten te stellen op basis van gewenste naleefniveaus. Deze doelstelling werd vertaald in de opdracht:

*Vind en/of ontwikkel een instrument met richtlijnen, parameters en handvatten die nodig zijn om naleefniveaus te kunnen vaststellen.*

Bij deze opdracht waren ook de volgende eisen en randvoorwaarden geformuleerd voor het te ontwikkelen instrument:

- De directie kan met het instrument tevens voorstellen en rapportages beoordelen op effectiviteit van het toezicht.
- De directie kan de uitvoerbaarheid van regels toetsen op de drie volgende aspecten:

---

<sup>1</sup> Als in de tekst (beleids)directie staat, wordt hiermee de directie VD bedoeld.



- Politiek/bestuurlijk: Een risico kan technisch/inhoudelijk klein zijn, maar politiek/bestuurlijk toch als bijzonder belangrijk worden aangemerkt.
- Inschatting risico's: Met name de ernst en frequentie geven inzicht in de mogelijke gevolgen voor voedselveiligheid en diergezondheid bij niet-naleving van regels.
- naleving van regels: Duidelijkheid over naleefgedrag, kans op overtreding en wanneer, waar en welke soort overtredingen.
- Essentieel voor de werkbaarheid van het instrument zijn goed meetbare parameters en indicatoren.

Deze doelstelling bleek gaandeweg de uitvoering van het project echter te ambitieus. Tussenresultaten maakten duidelijk dat het (voorlopig nog) niet mogelijk is om gewenste naleefniveaus vast te stellen op basis van goed meetbare parameters en indicatoren. In overleg met de opdrachtgever is daarop besloten de doelstelling om te vormen tot het maken van een draaiboek. Uitvoering van de stappen die in dit draaiboek komen te staan moeten voldoende informatie opleveren voor de beleidsdirectie om prioriteiten te kunnen vaststellen van risico's en gewenste verbetering van naleving van wetten en regels die daarbij horen. Daarmee kan de directie beter onderbouwd vorm geven aan de sturing van het toezicht.

## 1.4 Aanpak

Voor de uitvoering van deze opdracht is een projectgroep samengesteld van medewerkers van de directie Kennis, LNV.

Naast de projectgroep zijn een overleggroep met interne deskundigen en een overleggroep met externe deskundigen samengesteld om bevindingen en tussenresultaten te kunnen toetsen.

De projectgroep heeft de uitvoering van het project aangepakt via de volgende stappen:

- Allereerst is een scan gemaakt van relevante documentatie om inzicht te krijgen in het totale werkveld, bruikbare elementen, overeenkomsten en verschillen in definities van gebruikte terminologie, organisaties die zich ook bezig houden met aansturing van toezicht, enz.
- De resultaten hieruit hebben dienst gedaan als basis voor vraaggesprekken. Om een goed inzicht en overzicht te krijgen zijn belangrijke deskundigen in het veld van toezicht en handhaving geraadpleegd zowel binnen het ministerie van LNV als daarbuiten. (Zie het bijgevoegde overzicht van geraadpleegde personen).
- Daarnaast is uiteenlopende literatuur en informatie van het internet doorgenomen met als doel alternatieve instrumenten of delen daarvan op te sporen die mogelijk zouden kunnen beantwoorden aan de opdracht. (Zie het bijgevoegde overzicht van geraadpleegde literatuur en internetpagina's).
- De projectgroep heeft de verkregen informatie, inzichten en tussenproducten telkens getoetst bij de interne en externe overleggroepen.
- Gaandeweg het project hebben de projectgroep en opdrachtgever gezamenlijk de verworven informatie en inzichten gebruikt om de aard van het te ontwikkelen eindproduct scherper te krijgen. Dat heeft tenslotte geresulteerd in het besluit een draaiboek te ontwikkelen.



## 2 Aanpak en ontwikkelingstraject

### 2.1 Bestaande instrumenten en wat er ontbreekt

Het ministerie van LNV heeft de afgelopen jaren al een aantal acties uitgevoerd om de gehele beleidscyclus en in het bijzonder het toezicht en de aansturing daarvan te verbeteren. Deze acties hebben in 2001 tot twee belangrijke instrumenten geleid.

Wat betreft de gehele beleidscyclus heeft een interdepartementale werkgroep het rapport "*Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens*" ontwikkeld. Elke stap dwingt de directie de aandacht te vestigen op specifieke aspecten die de kwaliteit van voorgenomen beleid en regelgeving moeten verbeteren. De kwaliteitsverbetering zit vooral in het tot stand brengen van werkbaar beleid. "Werkbaar" laat zich daarin vertalen als "uitvoerbaar", "handhaafbaar" en "naleefbaar" beleid en bijbehorende wet- en regelgeving. Het instrument bestaat uit zes stappen:

- a. Probleem- en omgevingsanalyse.
- b. Keuze van oplossingen en instrumenten.
- c. Aandacht voor handhaafbaarheid en naleving van voorgenomen regelgeving.
- d. Beschikbaarheid en toerusting uitvoerings- en handhavingsapparaat.
- e. Gevolgen beleidsvoornemens voor de overheidslasten.
- f. Gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

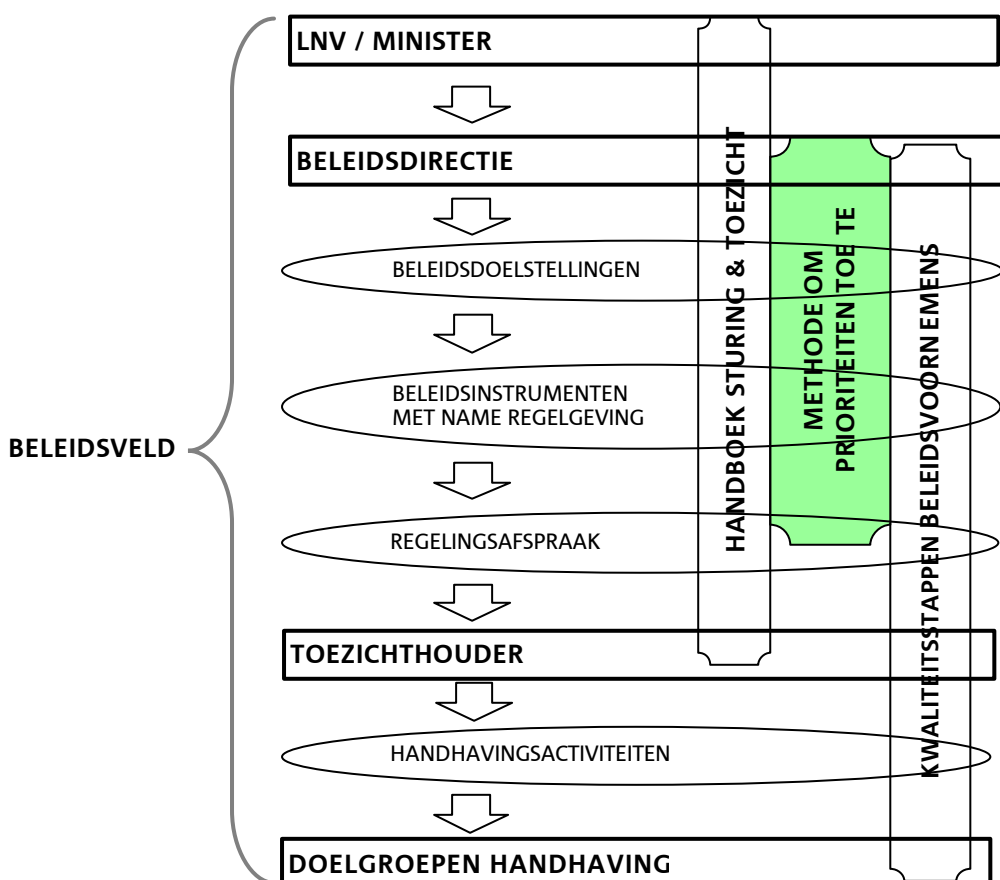
De Regiegroep Doorlichting en Kwaliteitsborging (RDK) heeft het tweede belangrijke product, het "*Handboek Sturing & Toezicht Keurings- en Controle-instellingen*" ontwikkeld. De aanleiding voor dit handboek lag in de noodzaak om het toezicht op de ZBO-keuringsinstellingen te verbeteren. Door middel van dit handboek kan de beleidsdirectie de aansturing van en het toezicht op de keuringsinstellingen structuur geven. Het handboek gaat uit van zes essentiële onderdelen die de directie in het (meestal meerjarig) sturings- en toezichtsarrangement dient vast te leggen:

- a. Relevante wet- en regelgeving (wat zijn de wettelijke taken, rechten en plichten).
- b. Overzicht inhoudelijke onderwerpen (het regelen van de informatiestroom in een informatiestatuut).
- c. Lijst met beoordelingscriteria (inhoudelijke zaken koppelen aan normen en taakstellende eisen).
- d. Aansturingsprotocol (wat zijn de spelregels tussen het ministerie en de uitvoerende organisatie).
- e. Belangrijkste documenten van de instelling (documenten ten behoeve van de planning en verantwoording zoals statuten, keuringsreglementen, jaarplannen, jaarverslagen).
- f. Brieven en verslagen met oordeel van het ministerie (dossier over het functioneren van de uitvoerende instelling).

**Wat de directie met deze twee instrumenten echter nog ontbeert is een additionele methode waarmee ze in staat is prioriteiten toe te kennen aan risico's en de handhaving van bijbehorende regelgeving.**

Deze door de beleidsdirectie aan te geven prioriteiten vormen een belangrijk element in de aansturing van het toezicht en dienen opgenomen te worden in de formele afspraken over handhaving tussen de beleidsdirectie en de toezichthouder.

Het onderstaande figuur geeft de plaats aan van de te ontwikkelen methode.



## 2.2 Uitgangssituatie

Om een goede basis te creëren voor de uitvoering van de opdracht heeft de projectgroep twee essentiële onderdelen opgezet. Deze beide tussenproducten hebben telkens als leidraad gediend in de gesprekken met geraadpleegde deskundigen en de screening van literatuur en internetinformatie.

Het eerste onderdeel is een uitgebreide vragenlijst gerelateerd aan de gehele beleidscyclus. In de beleidscyclus is tevens de veronderstelling opgenomen dat gewenste naleefniveaus vooraf zouden kunnen worden vastgesteld. Doelstelling van dit onderdeel was aanknopingspunten in het beleidsproces te vinden die als basis zouden kunnen fungeren voor het te ontwikkelen instrument. In bijlage 1 zijn de vragenlijst en de beleidscyclus toegevoegd. Aan de hand hiervan zijn gesprekken gevoerd met deskundigen in het werkveld (zie lijst geraadpleegde personen, groepen en instituten).

Daarnaast is het gehele beleidsproces verder ontrafeld en opgedeeld in relevante onderdelen en details. Het resultaat daarvan is een schematische weergave waarin het te ontwikkelen instrument een plaats kreeg. Doelstelling van deze gedetailleerde schematische weergave was een goed onderscheid te maken voor welke onderdelen van het beleidsproces het te ontwikkelen instrument van belang is en waar het directe aangrijpingspunten heeft. Deze schematische weergave is ter informatie als bijlage 2 toegevoegd.

## 2.3 Resultaten gesprekken, literatuur en internet

Uit alle gesprekken, gescreende literatuur en internetbronnen komen een aantal opmerkelijke zaken naar voren. In het onderstaande overzicht zijn deze bijeengebracht en onderverdeeld in een aantal rubrieken.

### Wensen en behoeften:

- Afspraken in regelingsafspraken zijn vaak onduidelijk, zeker wanneer het gaat over verantwoordelijkheden en consequenties. Er bestaat behoefte aan duidelijke afspraken over naleefniveaus en welke afwijkingen daarvan (nog) acceptabel zijn.
- Rapportages over handhaving zijn vaak onvoldoende informatief. Uit resultaten van controles worden dan geen conclusies getrokken en er worden dus ook geen consequenties aan verbonden. Ook over rapportages worden vaak geen goede afspraken gemaakt tussen beleidsdirectie en toezichthouder.
- Belangrijk is om de kwaliteit van regelgeving te verbeteren. Hiermee wordt uitvoerbaar, handhaafbaar en naleefbaar beleid en bijbehorende regelgeving bedoeld. Werkbaarheidsanalyses en ex-ante evaluaties zijn daarvoor van groot belang.
- Het beleidsproces en de plaatsbepaling van het te ontwikkelen instrument zijn teveel uiteengerafeld (zie Bijlage 2.) Dat wekt de indruk dat elk onderdeel van het proces apart "afgehandeld" kan worden. In de praktijk is het beleidsproces een geïntegreerd samenspel van activiteiten die niet achter elkaar plaatsvinden maar zich veelal naast elkaar ontwikkelen.
- Inzicht in naleefgedrag en de variabelen die invloed hebben op dat naleefgedrag zijn van groot belang. Daarvoor is het van essentieel belang goed gedefinieerde doelgroepen te specificeren.
- De beleidsdirectie wil onder verschillende omstandigheden de vrijheid hebben om prioriteiten te kunnen stellen voor het toezicht. Dat kan zijn geredeneerd vanuit een keten, een regeling of een ad hoc benadering. Dit vraagt om een flexibele opzet van het te ontwikkelen hulpmiddel.

### Methodische aanpak:

- Risicoanalyses, politiek-bestuurlijke analyses en nalevingsanalyses behoren als basis te dienen voor afspraken over handhaving. De risicoanalyses behoren de belangrijkste bron te zijn voor het vaststellen van naleefniveaus. In werkelijkheid bepaalt de politiek-bestuurlijke druk vaak waar de aandacht voor handhaving naar toe gaat.
- Zoek naar kritische controlepunten in de keten waar risicobeheersing en naleefgedrag sterk beïnvloed kunnen worden.
- Steekproeven en de "Tafel van elf" worden soms al gebruikt om kennis te krijgen over naleefniveaus en naleefgedrag in de praktijk. Met name de tafel van elf zou vaker gebruikt moeten worden (het instrument is reeds goed ontwikkeld en handzaam.)
- Verschillende geïnterviewden adviseren vooral naar het gehele proces (beleidscyclus) te kijken.
- VWA en AID zijn al bewust bezig met vraaggestuurde handhaving. Uitgangspunt daarbij is dat de handhavingsactiviteiten een verbetering van het naleefniveau als effect moeten hebben. De vraag "naar welk niveau" blijft daarbij vooralsnog onbeantwoord.
- Monitoren is een belangrijk instrument om naleefgedrag en -niveau over langere periodes te weten te komen.
- Inzicht in naleefgedrag en de variabelen die invloed hebben op dat naleefgedrag zijn van groot belang. Daarvoor is het van belang goed gedefinieerde doelgroepen te specificeren.
- Het ministerie van VROM heeft een sterk methodische aanpak, de "nalevingsstrategie", ontwikkeld om naleving te verbeteren. In deze methode worden prioriteiten bepaald aan de hand van een goede risicobeoordeling en de mate van naleving. Meer risico en/of slechtere naleving betekent hogere prioriteit. Gewenste naleefniveaus worden door de handhavers samen met beleidsmakers

(arbitrair) bepaald (en politiek geaccordeerd). Feitelijke naleefniveaus blijken uit onderzoeksresultaten van VROM of anderen, maar moeten soms worden ingeschat of kunnen door extra onderzoek (T11) naar bepaalde indicatoren worden bepaald.

#### **Verantwoordelijkheden overheid en bedrijfsleven:**

- Er is behoefte aan meer duidelijkheid over scheiding van de verantwoordelijkheden van de overheid versus de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven.
- Kennis van de sector is belangrijk om naleefniveaus vast te stellen. Betrek nadrukkelijk het bedrijfsleven bij het vaststellen van naleefniveaus. Betrokkenheid bevordert commitment en medeverantwoordelijkheidsgevoel bij het bedrijfsleven.
- Opgedragen handavingsinspanningen vanuit de EU-regelgeving gaan voorbij aan de vraag of deze inspanningen ook daadwerkelijk nodig zijn om het gewenste naleefgedrag te bevorderen en een eventueel gewenst naleefniveau te bereiken. Beleidsdirecties en in het verlengde daarvan, moeten dus zelf de opgelegde EU-handavingsverplichtingen zo inrichten dat daarmee gewenste naleving wordt gerealiseerd.

#### **Andere beleidsinstrumenten:**

- Voorlichting en handavingscommunicatie zijn belangrijk om acceptatie (en daarmee naleefgedrag) te verbeteren.
- Het is vaak niet mogelijk om alleen het effect van de handavingsactiviteiten op de naleving vast te stellen. Er zijn veel meer variabelen die invloed hebben op het naleefgedrag van doelgroepen zoals voorlichting, onderwijs, convenanten, subsidies, sanering, sociale omgevingsfactoren.

#### **Resultaten onderzoek:**

- Ook bij de relevante universiteiten in Nederland werd en wordt geen onderzoek gedaan naar mogelijkheden om vooraf gewenste naleefniveaus vast te stellen op grond van bepaalde parameters.
- Het nut van goed onderbouwd gewenst naleefniveau wordt met name ingezien voor discussies in de Kamer. Op verschillende niveaus is er wel degelijk nagedacht over hoe naleefniveaus kunnen worden vastgesteld. Niemand heeft echter hieraan handen en voeten kunnen geven.
- Het Expertisecentrum Rechtshandhaving houdt zich al geruime tijd bezig met de problematiek van effectgerichte sturing van handhaving. Daarvoor heeft zij twee specifieke instrumenten (T11 en werkbaarheidsanalyse) ontwikkeld om effectgericht beleid en handhaving beter vast te kunnen stellen. Ook het Expertisecentrum Rechtshandhaving stelt dat het (nog) niet mogelijk is om op basis van bepaalde parameters vooraf gewenste naleefniveaus vast te stellen.

Op grond van de verkregen informatie uit de gesprekken, literatuur en internetbronnen heeft de projectgroep de algemene conclusie getrokken dat er momenteel geen parameters voorhanden zijn waarmee de beleidsdirectie vooraf gewenste naleefniveaus kan vaststellen. Wel geven diverse bronnen aan dat het zinvol blijft om op langere termijn te blijven zoeken naar dergelijke parameters omdat prioriteiten vaststellen op basis van gewenste naleefniveaus de voorkeur verdient.

Deze conclusie is voor de opdrachtgever de aanleiding geweest om (voorlopig) af te zien van de ontwikkeling (of zoektocht naar) een instrument waarmee gewenste naleefniveaus zijn vast te stellen. In plaats daarvan is besloten een draaiboek op te zetten waarbij de verschillende stappen informatie moeten opleveren die tot het stellen van prioriteiten kan leiden.

## **2.4 Gevolgen voor opzet en inhoud draaiboek**

De verkregen informatie is zeer bruikbaar geweest voor de opzet en inhoud van het draaiboek. Binnen de beschikbare informatie heeft de projectgroep specifiek gezocht

naar analyse- en toetsingsmethodes die het te ontwikkelen draaiboek handen en voeten geven. De uitgangspunten bij het selecteren van analyse- en toetsingsmethodes waren:

- Beleidsproblemen en risico's in een rangorde kunnen plaatsen.
- Interne en externe invloeden op de beleidsproblemen en risico's kunnen bepalen.
- Uiteindelijke prioriteiten kunnen bepalen voor het toezicht.
- Voorwaarden kunnen stellen aan de informatievoorziening van het toezicht.
- Een flexibele opzet van het draaiboek met oog op de wens van de beleidsdirectie om een alternatieve volgorde aan te houden of onderdelen weg te laten als dat voor het betreffende beleidsonderwerp praktischer is.

In overleg met de opdrachtgever en na raadpleging van de interne en externe deskundigengroepen is daarom voor de volgende opzet van het draaiboek gekozen. Het bestaat uit drie componenten met elk meerdere de analyses of toetsen die met elkaar samenhangen en die afzonderlijk kunnen worden gebruikt.

- **Probleemanalyse:**  
Deze analyse moet een solide, meer wetenschappelijke basis opleveren van het krachtenveld rondom de maatschappelijke problemen waarvoor beleid wordt gemaakt.
- **Beleidsanalyse:**  
Deze stap moet inzicht geven in het "eigen" krachtenveld binnen de gehele politieke, bestuurlijke en ambtelijke arena.
- **Uitvoeringsanalyse:**  
In deze stap moeten de afspraken over vastgestelde prioriteiten voor toezicht, financiering, informatiestromen en toetsing van de gewenste effecten geformaliseerd worden.

In de hiernavolgende paragraaf staat aangegeven op grond van welke adviezen en argumenten de verschillende analyse- en toetsingsmethoden zijn geselecteerd.

#### **2.4.1 Probleemanalyse**

##### **Ketenanalyse**

Naar mening en inzicht van de VWA is een ketenbenadering bij handhaving en verbetering van naleving belangrijk. Handhavingsaspecten hangen binnen ketens immers met elkaar samen. De AID en het ERh benadrukken het belang van het proces binnen ketens. Wanneer handhaving beter is afgestemd op het proces binnen ketens zal de acceptatie om na te leven verbeteren. Het is dus belangrijk om te weten wat er in ketens gebeurt, wie de actoren zijn, welke risico's er zijn en welke doelgroepen zijn te onderkennen. De beleidsdirectie VD onderkent ook het belang van een goede sector kennis.

Een goede ketenanalyse moet dus onderdeel vormen van de probleemanalyse. Deze analyse moet inzicht geven in de logistieke onderdelen en de verschillende groepen actoren (doelgroepen) die tot een keten behoren. De ketenanalyse moet tevens de grenzen aangeven 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.

##### **Risicoanalyse**

Vele literatuur- en internetbronnen vestigen de aandacht op het zeer grote belang van een goede inschatting van risico's waarvoor beleid gemaakt wordt. Diverse organisaties hebben algemene of specifieke methoden ontwikkeld om risico's te kunnen inschatten. Ze variëren van wetenschappelijke tot "quick and dirty" methoden. Vrijwel alle risicobeoordelingen zijn gebaseerd op een combinatie van ernst en frequentie. De VWA voegt daar een extra dimensie aan toe en adviseert de risico's te koppelen aan kritische controle punten in de keten en vervolgens daar de handhaving op te richten. Ook de beleidsdirectie VD onderkent het grote belang van een goede risico-inschatting als basis voor inzet van handhaving om de naleving te verbeteren.

Een gedegen risicoanalyse vormt de ruggengraat van de probleemanalyse. De risicoanalyse moet inzicht geven in alle mogelijke risico's die onder een bepaald

beleidsthema vallen en in de betreffende keten kunnen voorkomen. De analyse zelf moet bij voorkeur een wetenschappelijke grondslag hebben en inzicht geven in de ernst en frequentie.

#### **Gedragsanalyse naleving:**

Vrijwel zonder uitzondering wordt in de literatuur en door beleidsmakers en handhavers gewezen op het belang van een goed inzicht in het naleefgedrag van degenen op wie wetten en regels van toepassing zijn. Het ERh heeft hiervoor een methode (tafel van elf) ontwikkeld. Een nulmeting is van belang om veranderingen in het naleefgedrag te kunnen vaststellen. Deze methode is juist ontwikkeld om het naleefgedrag per afzonderlijke doelgroep en per hoofdzonde (belangrijkste overtreding) te specificeren. Daaraan gekoppeld geven het ERh, de VWA en de AID expliciet aan dat het van groot belang is om aan de hand van het naleefgedrag de juiste beleidsinstrumenten in te zetten om maatschappelijke problemen aan te pakken en de gewenste verandering van dat gedrag te bewerkstelligen. Dit wordt bevestigd door literatuur en internetbronnen. Besteed dus ruim aandacht aan de inzet van andere beleidsinstrumenten dan regelgeving en maak goede afspraken daarover met uitvoerende organisaties. Voorlichting en risicocommunicatie zijn belangrijke instrumenten om betrokkenheid en draagvlak voor het beleid en de gewenste naleving te vergroten.

Derde onderdeel van de probleemanalyse vormt dus een gedegen gedragsanalyse naleving. Deze analyse moet dus inzicht geven in de oorzaken van het al dan niet naleven, welk ongewenst gedrag doelgroepen vertonen en wat de redenen zijn van het gedrag dat leidt tot naleven of juist niet-naleving? De T11 is hiervoor de meest geschikte methode. Bij bestaand beleid en regelgeving moet het meer inzicht geven in het feitelijke gedrag, bij nieuw beleid meer inzicht in het verwachte gedrag.

### **2.4.2 Beleidsanalyse**

#### **Beleidsinhoudelijke toets:**

Veel bronnen geven aan dat het belangrijk is om de in te zetten beleidsinstrumenten goed af te stemmen op de aan te pakken risico's en de gewenste verbetering van nalevingsgedrag. Daarvoor zijn heldere beleidsdoelstellingen noodzakelijk, gekoppeld aan duidelijke normen of normgedrag. Voorkom ook overlap en tegengestelde regelgeving voor aan te pakken risico's.

In de beleidsanalyse is dus een beleidsinhoudelijke toets van groot belang. Met deze toets moet de beleidsdirectie inzicht krijgen in hoeverre voor de aan te pakken risico's heldere beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd en normen of normgedrag zijn vastgesteld.

#### **Werkbaarheidsanalyse:**

Met name het ERh, de VWA en AID hameren op het belang van werkbaar beleid. Vooral bij nieuw of voorgenomen beleid is het van groot belang vooraf na te gaan of dat beleid ook in de praktijk werkbaar zal zijn. Verschillende literatuurbronnen bevestigen dat belang en geven voorbeelden van situaties in de praktijk waar beleid wel of niet werkt. Het ERh heeft een "Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens" in ontwikkeling. Via een vragenlijst en gesprekken 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. Dit instrument is in de eindfase van ontwikkeling en heeft goede potenties. 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. Met andere woorden, weten de actoren waaraan ze moeten voldoen en welke taken ze hebben bij de uitvoering en handhaving, willen en kunnen de actoren de nieuwe regels ook naleven, uitvoeren en handhaven en zullen ze dat ook daadwerkelijk 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.



### **Politieke toets:**

Meerdere bronnen geven aan dat prioriteiten vaak bepaald worden door het politieke, bestuurlijke en ambtelijke krachtenveld (prioriteiten als gevolg van de Haagse "waan van de dag"). Dit krachtenveld is in feite geen wegingsfactor in het proces van prioritering, maar veel meer een hard gegeven. Beleidsmakers onderkennen het grote belang van het gescheiden houden van dit krachtenveld van het meer wetenschappelijke, rationele proces van prioriteiten stellen. Deze scheiding verschaft de juiste argumenten in de discussie of verantwoording of prioriteiten moeten worden verlegd om politieke, bestuurlijke of ambtelijke redenen. De politieke toets moet inzicht geven in de verlangens en eisen uit de politieke, bestuurlijke en ambtelijke arena. De "druk" vanuit de politieke, bestuurlijke en ambtelijke top kunnen aanleiding geven om prioriteiten voor het toezicht te verleggen, ook als de voorgaande analyse daar geen aanleiding toe geeft.

### **EU toets**

Bij EU-regels worden regelmatig handhavingswerkzaamheden voorgeschreven. Deze hebben lang niet altijd een rechtstreekse binding met Nederlandse doelstellingen om naleving te verbeteren. De directie JZ benadrukt nog eens het belang om de aan te pakken risico's en het bijbehorende beleid altijd te toetsen aan EU voorschriften. De directie zal via de EU-toets moeten vaststellen welke verplichtingen Nederland opgelegd heeft gekregen vanuit de EU. Het gaat daarbij om bepaalde verplichte handhavingsactiviteiten. Door deze verplichtingen kan het toezicht een andere prioriteit krijgen, ook als de voorgaande analyse daar geen aanleiding toe geeft.

## **2.4.3 Uitvoeringsanalyse**

### **Informatietoets**

De beleidsdirectie onderkent het belang van de juiste informatie om effecten en vervolgcacties te kunnen bepalen. Hierover zijn vooraf duidelijke en goede afspraken nodig. Meerdere bronnen bevestigen dat. Wanneer er geen goede afspraken zijn over informatievoorziening leidt dat vaak tot ad hoc beslissingen over gewenste naleving en bijbehorende handhavingsactiviteiten. De informatievoorziening behelst twee afzonderlijke aspecten. Enerzijds moet de opdrachtgevende directie naar de toezichthouder duidelijk maken wat zij wil. Anderzijds moet de toezichthouder de juiste informatie verzamelen en terugg rapporteren naar de directie. 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 en beschikbaar te maken voor de toezichthouder. Daarnaast zal de directie criteria in de regelingsafspraken willen opnemen. Dit moeten meetbare parameters en indicatoren zijn die de toezichthouder tijdens de regelingsperiode moet bijhouden, bundelen en aan de beleidsdirectie rapporteren.

### **Evaluatie regelingsafspraken**

Het is van groot belang om vast te stellen of de afgesproken inzet van handhaving de gewenste resultaten heeft opgeleverd.

Bij de evaluatie van de regelingsafspraken 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.

## **2.5 Aanbevelingen**

### **Al werkende weg verbeteren**

De ontwikkeling van het draaiboek is een langdurig en moeizaam traject geweest. De projectgroep heeft zo goed mogelijk getracht het draaiboek toe te snijden op de wensen van de beleidsdirectie VD. Toch heeft de projectgroep telkens rekening gehouden met de wens om het draaiboek ook breder in te kunnen zetten als een hulpmiddel bij de aansturing van toezichthouders en uitvoerende instellingen in het

algemeen. Alle bij de ontwikkeling van het draaiboek betrokken personen beseffen dat dit draaiboek geen "definitief eindproduct" mag zijn. Het advies van de projectgroep is dan ook om zo snel mogelijk met het draaiboek te gaan werken. Daarbij is het belangrijk om in ieder geval in de volgende situaties met het draaiboek te experimenteren:

- Zo breed mogelijk uitproberen. Dat wil zeggen niet alleen voor de aansturing van de VWA in het kader van voedselveiligheid en diergezondheid. Maar ook de aansturing van andere agentschappen van het ministerie van LNV en uitvoerende organisaties zoals ZBO's, enz.
- Het draaiboek doorlopen voor een afgebakende keten (bijvoorbeeld de gehele melkketen) versus een afgebakend gebied van een regelgeving (bijvoorbeeld de GFL).
- Het draaiboek doorlopen voor reeds lopend beleid en regelgeving versus nieuw voorgenomen beleid en beoogde regelgeving.

Tijdens het werken en experimenteren is het van groot belang de ervaringsfeiten vast te leggen en aan te geven op welke onderdelen het draaiboek tekortschiet, overbodig werk vraagt, aanpassingen behoeft, enz. De directie VD of JZ zou bijvoorbeeld de regie daarvan in handen kunnen nemen en de ervaringen periodiek uitwisselen en bediscussiëren. Een ideaal forum daarvoor is dat te doen in de bijeenkomsten van de "kenniskring opdrachtgevers uitvoerende diensten" (KOUD). Na bijvoorbeeld het eerste jaar van gebruik en experimenteren kan het draaiboek worden aangepast en verbeterd.

#### **Naleefniveaus**

Voraf vastgestelde wenselijke naleefniveaus lijkt een goede en eenduidige manier van aansturing van uitvoerende diensten en toezichthouders te blijven. Het loont de moeite om een aparte multidisciplinaire werkgroep te laten blijven werken aan een instrument waarmee deze naleefniveaus kunnen worden vastgesteld. Het is dus zaak om te blijven zoeken naar parameters en indicatoren voor gewenste naleefniveaus.

#### **Werkbaarheidstoets**

In het draaiboek is een werkbaarheidstoets voorzien. Deze toets is door het ERh opgezet, maar nog niet in detail uitgewerkt. Met het verschijnen van deze publicatie was er nog geen uitgebreide handleiding voorhanden van het ERh. De projectgroep beveelt daarom aan dat een directie bijvoorbeeld in samenwerking met het ERh en de DK-LNV een handleiding voor de werkbaarheidstoets uitwerkt voor gebruik binnen het draaiboek.

## Geraadpleegde literatuur en internetpagina's

- Agri Holland, *Dossier Voedselveiligheid*, <http://www.agriholland.nl/dossiers/voedselveiligheid/home.html>
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2*, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer: "Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nrs 1-2"
- Anaxagoras, *Risicoanalyse*, <http://www.anaxagoras.com/publicaties/e-tutorial/plannen%20van%20procesinnovaties/risicoanalyse.htm>
- Andersson Elffers Felix, *Bijlage Normen en Kengetallen*, Rapport GW08/rapport/062b.doc, Utrecht november 2002
- Baarsma, B. et al, *Zelf doen?* Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, Amsterdam april 2003.
- Berg, E.A.I.M. et al, *Organisatiecriminaliteit; aard, achtergronden en aanpak*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie, onderzoeksnotities 2002/8
- Beumer, H. et al, *Traceerbaarheid in de agro-food sector*, Een verkenning van de mogelijkheden, knelpunten en consequenties, TNO, Zeist 2002.
- Bondt, N. et al, *Naleving voedselveiligheidseisen door varkenshouders binnen en buiten ketengarantiesystemen* (concept februari 2003), LEI, Den Haag 2003.
- Bondt, N. et al, *Prikkels voor naleving van voedselveiligheidseisen; Door varkenshouders binnen en buiten ketengarantiesystemen*, Den Haag 2002, LEI, Rapport 7.03.02.
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Handhaven op niveau*, 1998, hst 3-4.
- Coumou, C.J., *Risicoanalyse als onderdeel van de Risk Control Method (RCM)*, een methode voor risicomanagement, KPMG Information Risk Management, A.I.V. Control, juni 2000, Praktijkgids De Controller & Informatiemanagement, augustus 2000
- Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden, LNV Consumentenplatform, *Voedsel zonder risico: wensen en grenzen*, Den Haag februari 2004-11-04
- Donker, R. et al, *Kwaliteitszorgsystemen in agroketens en voedselveiligheid*, Integrale procescontrole en signalering voor dierlijke en plantaardige producten, Expertisecentrum LNV, Ede, november 2000, rapport nr. 239.
- Edel, B., *Hoe weten handhavers het zo precies*, Agrarisch Dagblad 3 januari 2004.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, *De 'Tafel van elf'*, Beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels, Den Haag 2004
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, *Eindrapport en advies verbetering naleving Warenwetregels*, Den Haag, augustus 2000
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, *Handhaving en certificering*, Een handreiking voor de beleids- en wetgevingspraktijk, Den Haag 2003.
- Expertisecentrum Rechtshandhaving, *Handhaving en Certificering*, Kansen en risico's van de certificering voor normnaleving en handhaving; discussienotitie, Den Haag 2003.

Expertisecentrum Rechtshandhaving, *Risicomatrix*, Prioriteren op basis van risico-inschatting, [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl), [www.justitie.nl](http://www.justitie.nl), [www.handhavenopniveau.nl](http://www.handhavenopniveau.nl)

Expertisecentrum Rechtshandhaving, *Risicomatrix*, Prioriteren op basis van risico-inschatting, [http://www.justitie.nl/images/11\\_17640.pdf](http://www.justitie.nl/images/11_17640.pdf)

FAO/WHO, *Application of risk analysis to food standards issues*, report of the Joint FAO/WHO Expert Consultation, Rome/Geneve maart 1995, WHO/FNU/FOS/95.3

FAO/WHO, *Hazard Characterization for Pathogens in Food and Water*, Guidelines, Microbiological Risk Assessment Series, No. 3, Rome/Geneve 2003

Food Quality Plus, *Stappenplan voor het invoeren van HACCP*, [http://www.fqp.nl/haccp\\_pagina/docs/stap.htm](http://www.fqp.nl/haccp_pagina/docs/stap.htm)

Gemeente Edam-Volendam, *Kadernota Handhaving*, Versie 1.1, juni 2002

Gemeente Gaasterlân-Sleat, *Handhavingsprogramma 2003*, Balk, december 2002

Gemeente Venray, *Bijlage 4, Plan van aanpak handhavingsactiviteiten per beleidsveld*.

Greutink, T., *Controleprogramma diervoeder in Nederland, 2001*, Expertisecentrum LNV, Ede 2001, rapport nr. 241

Homburg, V., *Toezicht en informatierelaties*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam 2001.

Huisman, W., *Tussen Winst en Moraal*, Achtergronden van regelgeving en regelovertrekking door ondernemingen, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2001

Inspectie voor de Rechtshandhaving, *Monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving*, Ontwerp en experiment

Interdepartementale werkgroep keurings- en controle-instellingen, *Handboek Sturing & Toezicht Keurings- en controle-instellingen*, Regiegroep Doorlichting en Kwaliteitsborging, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 2001.

Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie, *Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving*, Een kwaliteitsimpuls voor het traject van beleid en regelgeving, ministerie LNV, Den Haag, september 2001.

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, *Sleutel tot de Calculus van het publieke belang*, een beknopte samenvatting van het rapport Teurlings "De Calculus van het Publieke Belang", Den Haag, publicatienr. 04ME02 ([www.ez.nl](http://www.ez.nl)).

Knaap, P. van der, *The 'outcomes based' movement*, Resultaatgericht sturen in de Verenigde Staten, artikel in "Publiek Management" nr. 30, november 2001

Lagerweij, M., *Kwaliteit binnen de interne organisatie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*, Groningen, september 2002.

Maaskant, J. et al, *Monitoring 1: motieven, criteria en prioriteiten*, Een verkenning van gevaren waarvoor met prioriteit monitoringmogelijkheden moeten worden gecreëerd, Expertisecentrum LNV, Ede, juli 2000, nr. 2001/031

Maaskant, J., Klink, E. van, *Informatievoorziening Diergezondheid en Voedselveiligheid*, Verslag van workshop, 8 oktober 2002, Expertisecentrum LNV, Ede november 2002

Mengelers, . et al, *De diervoederketen en zijn witte vlekken in kaart gebracht 'door de bomen het bos zien'*, Tussenrapport ketenanalyse Diervoedersector, Deelproject 1 en 2, VWA, den Haag, december 2003.

Milieu- en Natuurplanbureau, *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM, Bilthoven, 2003, rapport 251701047/2003

Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, *De kaderstellende visie op toezicht*, den Haag 2001.

Ministerie van Justitie, directie Wetgeving, Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, *Tekst van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals deze luidt na de vijfde wijziging (tekst per 29 mei 2002)*, Den Haag, Aanwijzing 11.

Ministerie van Justitie, *Handleiding effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*, Aandachtspunten voor de toetsing van ontwerpregelgeving op effecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, Den Haag, maart 2004, WJ03/11.

Ministerie van VROM, *Aanpak bouwregels komende jaren vooral richten op verbeteren handhaving*, 9 april 2002, [www.vrom.nl/pagina.html](http://www.vrom.nl/pagina.html)?

Ministerie van VROM, Inspectie, *Naleving VROM-beleid en wet- en regelgeving*, een kwestie van aanpakken, den Haag, maart 2003

Ministerie van VROM, Inspectie, *VROM-Nalevingsstrategie*, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=3505>

Ministerie van VROM, Inspectie, *Nalevingsstrategie*, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=16556>

Mul, M.F. et al, *Risicoanalyse afvoer varkenskadavers lichter dan 40 kg*, Rapport 231, Wageningen 2001.

PricewaterhouseCoopers, *100% naleving milieuregels niet haalbaar*, [www.pwcglobal.com/Extweb/industry.nsf/](http://www.pwcglobal.com/Extweb/industry.nsf/)

Prinsen, H.M. et al, *Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet*, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Den Haag 2002.

Prinsen, H.M., Vossen, R.M.M., *Eindrapport Naleving en handhaving van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren in 2000-2001*, Monitoronderzoek naar de effectiviteit van de handhaving van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren door de Rijkswaterstaat in de jaren 2000-2001 in de sectoren industrie, op- en overslag en de afvalbewerking en -verwerking, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Den Haag 2002.

Productschap Diervoeder, GMP+, HACCP in de diervoederindustrie, <http://www.pdv.nl/lmbinaries/brochurehaccpned.pdf>

Productschap Diervoeder, *Lijst van producten in de Databank Risicobeoordelingen Voedermiddelen*, Den Haag, versie 23-01-2004

Productschap Diervoeder, *Risico analyse: Aardappelindustrie en Risico analyse: Tapioca*, twee voorbeelden van uitgewerkte risicoanalyses van de databank, [http://www.pdv.nl/lmbinaries/drv\\_lijst-nl.pdf](http://www.pdv.nl/lmbinaries/drv_lijst-nl.pdf), december 2002

Projectbureau Handhaven op niveau, *Naar een leefbaar en veilige samenleving*, Verslag van een debat over "Handhaven op Niveau", 2003

Projectgroep FoodWatch, *Veilig ETEnuit de keten*, Methode voor doorlichten van toezichtsarrangementen op voedselveiligheid in de voedselproductieketens, Expertisecentrum LNV, LEI, RIKILT, TNO Voeding, Ede februari 2003

Q-point, Research voor Beleid, *"Voer tot nadenken"*, Veiligheidsrisico's diervoederketens, Leiden, 5 september 2003, nr. B2767

Regelingsafspraken 2003, "Roodvlees", "Veterinaire buitengrenscontroles", "Vlees van pluimvee, konijnen en humane bezemrichtlijnproducten", "Levende dieren en levende producten", "Export van dierlijke producten", "Welzijn van dieren", "Diervoeders", "Dierlijke bijproducten", "Aquacultuur", "Overige wettelijke en opgedragen activiteiten VWS", "Toezicht op toezicht", "Watergehalte pluimveevlees", "Overige wettelijke en opgedragen activiteiten LNV", "Roodvlees geringe capaciteit", "Visserijproducten, slakken en kikkerbillen", opgesteld met als opdrachtgevers het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en met als opdrachtnemer de Voedsel en Waren Autoriteit.

Roest, J. van der et al, *Beheersing van kritische punten in de diervoederketen ter ondersteuning van het toezichtsarrangement*, RIKILT, Wageningen, februari 2004, Concept tussenrapportage, versie 19-04-2004.

Roest, J. van der et al, *Kennisscan wetenschappelijke onderzoeksrapporten m.b.t. risicobeoordelingen in de diervoedersector*, RIKILT, Wageningen, februari 2004, Rapport 2004.002.

Schüller, J.C.H., Groot, P.C. de, *Risico analyse logistieke traject van swill*, NRG, Arnhem, 16 februari 2000, 20308/99.54406/P

*SIRA consulting, Inzicht in de administratieve lasten, naleving, draagvlak, uitvoeringskosten en veterinaire risico's van veterinaire regelgeving*, Onderzoek voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Eindrapportage 1.0, juli 2003

Smink, M. et al, *Effectmeting 'De Omstreden Roker bij Gemeentehuizen/Stadshuizen*, Handhavingsproject, Den Bosch september 2001.

Sparrow, Malcolm K., *The Regulatory Craft, Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Washington D.C. 2000.

Swanenburg, M. et al, Chaperonnes, deelproject 1, *Deel 1: De systematiek om tot indicatoren voor gevaren in de voedselketen te komen, Deel 2: Prioritering van gevaren in de voedselketens en aandachtspunten ten aanzien van de monitoring van gevaren* LEI, ID-Lelystad, TNO, RIKILT, Wageningen juni 2001, Rapport 2001.005

Swarte, C. de et al, *Food Safety Objectives*, Beleidsverkenning voor het opstellen van FSOs met *Campylobacter* en *Diocine* als case, Expertisecentrum LNV, Ede september 2002, nr. 2002/137.

Teeuw, J., Chaperonnes, deelproject 2, *Programma van eisen voor een monitoringssysteem voor de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen in Nederland*, LEI, ID-Lelystad, TNO, RIKILT, Wageningen mei 2001, Rapport 2001.009

Timmermans, R., *Partiele handhaving*, artikel in Nieuwsbrief omgevingsrecht, Tonnaer, Maastricht, maart 2002, nr. 6.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1998-1999, 26 400, nr. 2, *Toezicht op keuringen in Nederland*, Den Haag 1999

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 28 271, nrs. 2-4, *Handhaven door rijksinspecties*, Den Haag, 2002.

Twynstra Gudde, *Visie op naleving*, [www.tg.nl/Advies/PublicSector/handhaving\\_onzeexpertise.html](http://www.tg.nl/Advies/PublicSector/handhaving_onzeexpertise.html)

Visser, A.G.B., *Naleving van hert Varkensbesluit*, Aselecte controleonderzoek varkensbedrijven 2000, Algemene Inspectie Dienst, Kerkrade 2001

Vliet, J. van, *Verslag workshop naleefbaarheid*, Ede 2003

Voedingsinfo.org, <http://www.voedingsinfo.org/ned/veilighA1.htm>

Voedsel en Waren Autoriteit, Concept rapportage, *Toezichtsarrangementen risico gebieden diervoederketen*, den Haag, april 2004, conceptversie 3 aan stuurgroep.

Voedsel en Waren Autoriteit, *Risico advisering in bredere context*, Discussienota: Gedachtewisseling aangaande de aandacht voor sociale, communicatieve en ethische overwegingen bij advisering over risico's door de VWA

Vries, I.E.M. de, *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*, DIJK12 beleidsonderzoek, Amsterdam, januari 2003.

Werkgroep Leemten, *Rapportage van de werkgroep leemten*, concept 3 april 2003

WHO, *The WHO Recommended Classification of Pesticides by Hazard and Guidelines to Classification 2000-2002*, WHO/PCS/01.5

Zijdenbos, A., *Pojectmonitor Handhaven op Niveau 2002*, Management summary, Zoetermeer, 27 november 2002.

Zweep, A.T. et al, *Inventarisatie gegevensverzameling voedselveiligheid*, Plantaardige producten, Expertisecentrum LNV, Ede oktober 2000.

# Geraadpleegde personen, groepen en instituten

Algemene Inspectie Dienst, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
A.H.M. Schleedoorn MBA

Directie Juridische Zaken, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Mr. R. Haye

Directie VD, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Drs. P.J. van der Vliet

Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Prof.Mr. L.J.J. Rogier

Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie  
R. Vossen

Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie  
W.J.C. Speller-Boone

Externe overleggroep  
VWA, AID, directie VD

Interne overleggroep  
DK-LNV Kerngroep voedselveiligheid, expertisegroep Maatschappij en Bestuur.

Leijen en Nandoe advocaten, Alkmaar  
Mr. Mark Leijen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Universiteit van Utrecht  
Prof. Dr Lex Michiels

Universiteit van Utrecht  
Prof.Mr. G.T.J.M. Jurgens

Voedsel en Waren Autoriteit  
Keuringsdienst van Waren, Zutphen

Voedsel en Waren Autoriteit, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
M.W. Colijn

Voedsel en Waren Autoriteit, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
A. Oldekamp

Vrije Universiteit Amsterdam  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid,





# Begrippenlijst

Begrippen	Definitie	Bron
Beleidsinformatie	De gestructureerde en nader toegelichte gegevens over de doelstellingen van het (handhavings- en toezichts)beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van het beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties
Categorisch gedogen	Het bestuur kiest door een expliciete beleidskeuze bewust voor het niet uitvoeren van een bepaalde handhavingstaak. Het gaat met name om situaties die bij nauwkeurige beschouwing nauwelijks afbreuk doen aan de norm die wordt gesteld en waarvoor het inzetten van algemene middelen om die norm te handhaven onevenredig is tot het doel dat ermee wordt gediend. (Bron: Kadernota Handhaving Edam-Volendam)	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Controledichtheid	De controledichtheid is het percentage van een bepaalde doelgroep dat in een bepaalde periode wordt gecontroleerd.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Controleerbaarheid	Van groot belang is de kans op constatering van de overtreding als door de overheid wordt gecontroleerd. Niet alleen de overtreding, maar ook de overtreder moet worden opgespoord. Onderscheid kan bijvoorbeeld worden gemaakt tussen diepgravende moeilijke administratieve onderzoeken en overtredingen die eenvoudigweg via zichtcontroles aan het licht kunnen worden gebracht.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Druk om regels te overtreden	Afhankelijk van de kennis van beleid en regelgeving, de normatieve opvattingen over dat beleid, en de economische afweging, zal er een bepaalde druk ontstaan om de regelgeving te overtreden.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Economische afweging	Hier gaat het om de afweging van kosten en baten: de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Het aspect sanctiehoogte wordt bij de economische afweging door diegene die de regels moet naleven, meegewogen. Dit laatste element is in het schema echter apart opgenomen om de effecten van sanctie(dreiging) met betrekking tot het nalevingsgedrag expliciet te maken. Op het element sanctiedreiging hebben de handhavers namelijk invloed.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.

Begrippen	Definitie	Bron
Fraudegevoeligheid	De mate van druk om regels te overtreden en de fraudemogelijkheid bepalen de mate van fraudegevoeligheid van de regeling.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Fraudemogelijkheid	Dit zijn de fysieke mogelijkheden om de regel te overtreden. Daarbij spelen ook de informele, sociale controle en spontane detectiekans een rol. Bij dit laatste gaat het om de kans dat een overtreding aan het licht komt, anders dan door overheidscontroles. Het gaat hier bijv. om de zichtbaarheid van de overtredingen, maar ook om de mate waarin "de ontdekker" van de overtreding geneigd is dit ter kennis te brengen aan de overheid (tips en klachten).	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Gedoogbeleid	Handhaven impliceert gedogen. Er kunnen omstandigheden zijn die het bestuur er toe kunnen brengen te besluiten niet handhavend op te treden, maar de situatie tijdelijk te gedogen. Om misverstanden te voorkomen is het noodzakelijk dat er een gedoogbeleid wordt geformuleerd.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Gedagsverandering	Beleid beoogt verandering van gedrag/handelen van de doelgroep. Waarbij het beleid de beschikking heeft over een scala van instrumenten om tot dit gewenst gedrag te komen en de handhaver het gedrag van de doelgroep uitsluitend controleert en toetst aan de normen van de wet.	EC LNV
Handhaven	Het aanwenden van de bestuurlijke bevoegdheid om naleving van de regels te bevorderen door het uitoefenen van toezicht en het zo nodig optreden tegen overtredingen	Kadernota Handhaving (Gemeente Edam-Volendam)
Handhaven	Alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van de regelgeving te bevorderen.	Tafel van Elf. Ministerie van Justitie, Expertise centrum Rechts-handhaving.
Handhaven	Zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit hetzij het uitoefenen van toezicht, hetzij het toepassen van een sanctie.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties Definitie uit rekenkamer-onderzoek.
Handhavingscommunicatie	Handhavingscommunicatie is het versterken van het effect van controle en opsporing door middel van communicatie. In de praktijk betekent dit: zeggen wat de handhavende instantie gaat doen, vervolgens doen wat gezegd is en tenslotte laten weten wat is gedaan.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.

Begrippen	Definitie	Bron
Handhavingsniveau	Het niveau waarop het met de handhaving belaste orgaan (inspectie) handhaaft, dwz de mate waarin het optreedt tegen (mogelijke) normafwijkingen. Inspecties kunnen niet tegen alle (mogelijke) normafwijkingen optreden en moeten daarom prioriteiten stellen. Het handhavingsniveau en daaraan gerelateerde activiteiten van de inspectie hangen samen met het door het bestuur gewenste nalevingsniveau.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties
Handhavingstekort	Er is sprake van een handhavingstekort als bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven; het handhavingstekort is dan de optelsom van alle tekorten tezamen	Boek "Handhaven op niveau", blz 36
Inspectiedienst	Een landelijke georganiseerde, van overheidswege op departementaal niveau, ingestelde toezichthouder die primair belast is met de bestuursrechtelijke naleving van wet- en regelgeving.	De kaderstellende visie op toezicht. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties
Kennis van wet- en regelgeving bij de doelgroep	Bekendheid met het beleid en de regelgeving is voor het beoogde nalevingsgedrag veelal een vereiste. Het gaat hier om onder meer de volgende vragen. Zijn de normen niet te omvangrijk? Moet er niet te veel moeite worden gedaan om op de hoogte te geraken van de normen? Zijn de normen voor de doelgroep niet te ingewikkeld en kunnen de normen eenduidig worden geïnterpreteerd? Naarmate de gekozen beleidsoplossing en daarmee dus de regelgeving ingewikkelder of gedifferentieerder is, zal het risico van niet-naleving groter worden en wordt het excuus voor niet-naleving groter.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Kernovertrredingen	Overtredingen die de kern van de regelgeving vormen en als zij grootschalig worden gepleegd het beleidsdoel van de wet kunnen ondermijnen.	De 'Tafel van elf' Een veelzijdig instrument Justitie Expertisecentrum Rechtshandhaving (2002)
Naleving	Heeft betrekking op het gedrag van de doelgroep. Dit is de groep mensen die de regels moet naleven.	Tafel van Elf. Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving.
Nalevingsniveau	Het niveau waarop in de maatschappij wet- en regelgeving wordt nageleefd.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties

Begrippen	Definitie	Bron
Normatieve opvattingen	Dit element bestaat uit een combinatie van acceptatie van het beleid en de regelgeving en de gezagsgetrouwheid. Bij acceptatie gaat het om de mate waarin beleid en regelgeving redelijk worden gevonden door de doelgroep. Bij gezagsgetrouwheid gaat het om de mate van bereidheid bij de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Bij deze stap gaat het dus om het peilen van de mate van aanvaarding van het beleid door de doelgroep en van het bij de doelgroep levende respect voor de overheid.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Opsporing	Opsporen is het instellen van onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan in Nederland slechts onder het gezag van het Openbaar ministerie door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden.	De kaderstellende visie op toezicht. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties
Prestaties	Bij prestaties ook wel output genoemd, gaat het om de externe producten en activiteiten van de inspectie die zij in het kader van het toezicht/ de handhaving realiseert. Hierbij kan gedacht worden aan aantal controles, geconstateerde overtredingen, processen-verbaal, rapporten.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties
Risicoanalyse	Omdat een inspectie nooit voldoende middelen zal hebben om alle door de wetgever opgedragen taken volledig uit te voeren moet een inspectie prioriteiten stellen. Op basis van een risicoanalyse zal de inspectie moeten inschatten welke taken wel, minder of niet uitgevoerd dienen te worden. De prioriteiten die de inspectie op basis van de uitkomsten van deze risicoanalyse stelt behoeven de goedkeuring van de betrokken bewindspersoon.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties
Sanctie	Het gaat hier om de sanctiekans en de sanctie-ernst. De sanctiekans is de kans op een daadwerkelijke sanctie indien na controle en opsporing een overtreding is geconstateerd. Voor rechterlijke veroordelingen is bijv. vereist dat de overtredingen goed bewijsbaar zijn. Dit veronderstelt de mogelijkheid om in de voorgenomen regelgeving tot duidelijke delictsomschrijvingen te komen. Dus zodanig dat delicten met redelijke inspanningen door de overheid kunnen worden aangetoond.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.

Begrippen	Definitie	Bron
Sanctiedreiging	Naast de trefkans zijn sanctie en handhavingscommunicatie variabelen bij de sanctiedreiging. Denk aan de soort en de hoogte van de aan de overtreding gekoppelde sanctie.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Selectie	Zijn de mogelijkheden/aangrijpingspunten voor een gerichte selectie van de controle- en opsporingsdoelen zodanig dat door die selectie de pakkans voor overtreders wordt verhoogd?	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Toezicht	Toezicht heeft een belangrijke functie als schakel tussen beleid en uitvoering: enerzijds controleert het toezicht of de uitvoering voldoet aan de normatiek die het beleid heeft vastgesteld en anderzijds geeft het toezicht signalen uit de uitvoering terug aan het beleid. Toezichtsfunctie, die extern gericht is, ondersteunt de minister in zijn verantwoordelijkheid naar het parlement over de uitvoering van overheidstaken. Toezicht vormt in wezen de ogen en oren van de minister.	De kaderstellende visie op toezicht. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties
Toezicht	Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.	Definitie die ook door de Algemene rekenkamer wordt gehanteerd. De kaderstellende visie op toezicht. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties
Trefkans	De trefkans is de verhouding tussen het aantal ingestelde controles en het aantal overtredingen dat wordt geconstateerd. De grootte van de trefkans wordt bepaald door de controledichtheid, de selectie en de controleerbaarheid.	Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens. Interdepartementale Werkgroep visitatiecommissie.
Werkpakket	Als een inspectie op basis van het gewenste handhavingsniveau weet welke activiteiten ze moet verrichten, kan zij m.b.v. de registratie van inspectieobjecten berekenen wat het totale aan de inspectie opgedragen werkpakket is.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties
Werkplan	Op basis van de voorafgaande activiteiten dient een werkplan opgesteld te worden. Uit dit werkplan moet duidelijk blijken welke activiteiten de inspectie in een bepaald jaar denkt te gaan verrichten.	Tweede Kamer der Staten Generaal vergaderjaar 2001-2002 Handhaving door rijksinspecties



## Lijst gebruikte afkortingen

AID	Algemene Inspectie Dienst
DK	Directie Kennis, ministerie van LNV
ERh	Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie
JZ	Directie Juridische Zaken, ministerie van LNV
KvW	Keuringsdienst van Waren
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
RVV	Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees
T11	Tafel van elf
VD	Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan





# Bijlage 1 Vragen t.b.v. gesprekken met deskundigen

## *Toelichting project "Een instrument voor sturing via naleving"*

### **Ontwikkelingen handhaving:**

De opvattingen over de manier van handhaven van allerlei wetten en regels zijn de afgelopen tijd aan het veranderen. Dat komt door een aantal recente ontwikkelingen:

- De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit, organisatie en resultaten van de handhavingsactiviteiten van verschillende Rijksinspecties. Een belangrijke conclusie was dat de handhavingsactiviteiten veel te weinig gericht waren op het resultaat zelf: de naleving van wetten en regels. Met andere woorden: de inspectiediensten kijken sterk naar de inzet van geld, middelen en mensen, maar vragen zich te weinig af of die inzet wel tot een vooraf bepaalde gewenste verbetering van de naleving leidt.
- De Europese Commissie heeft een voorstel voor een nieuwe verordening over handhaving opgesteld. Deze verordening moet het bestaande controlesysteem stroomlijnen, intensiveren en aanscherpen met strengere maatregelen voor handhaving.
- In 2002 is de "Voedsel en Warenautoriteit" opgericht. Deze organisatie heeft onder andere tot taak om de inspectie- en controletaken van de "Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees" (RVV) en de "Keuringsdienst van Waren" (KvW) te bewaken. Daardoor krijgt de voedselveiligheid een betere borging. Zo worden dus ook de handhavingstaken van een aantal wetten en regels, opgesteld door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), door de Voedsel en Waren Autoriteit getoetst, gecontroleerd en bewaakt. Het ministerie van LNV wil in deze nieuwe situatie meer dan ooit duidelijkheid verschaffen over de gewenste resultaten van de handhavingsactiviteiten en daar goede afspraken over maken met de Voedsel en Waren Autoriteit. Deze afspraken hebben dan betrekking op de gewenste en na te streven naleefniveaus van wetten en regels.

### **Huidige situatie:**

De handhaving van wetten en regels bestaat tot nu toe nog vaak uit ad-hoc geregelde afspraken tussen beleidsdirecties en instellingen die de handhaving organiseren en uitvoeren. De directie "Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden" (VVA) van het ministerie van LNV is, door de veranderende opvattingen, van plan om de aansturing van de handhaving te gaan veranderen en verbeteren. Dat wil ze gaan doen door gewenste naleefniveaus van wetten en regels op het gebied van de voedselveiligheid, diergezondheid en veevoeding vast te stellen. Deze gewenste naleefniveaus zullen als leidraad gaan fungeren in de organisatie en uitvoering van de handhavingsactiviteiten.

Wenselijke en na te streven naleefniveaus schud je echter niet zomaar even uit de mouw. Daarvoor zijn hulpmiddelen nodig die het instrument vormen waarmee naleefniveaus op een weloverwogen manier zijn vast te stellen.

### **Projectopdracht:**

De directie VVA heeft aan de directie Kennis, LNV de opdracht verleend om dit instrument te ontwikkelen of op te sporen. Voor de uitvoering van deze opdracht is een projectgroep opgezet met Leny Lekkerkerk, Miriam Snijdelaar, Tarsy Lössbroek en Chiel Leijen (pl).

Onderdeel van de aanpak bestaat uit vraaggesprekken met mensen die direct betrokken zijn bij de organisatie, uitvoering en verantwoording van handhavingsactiviteiten. De doelstelling van deze gesprekken is om meetbare of kwantificeerbare hulpmiddelen of wellicht vergelijkbare instrumenten op te sporen. Daarmee verwacht de projectgroep in staat te zijn om een eerste concept instrument voor de directie VVA (thans VD) samen te kunnen stellen.

In het verdere verloop van het project zijn gedetailleerde inhoudelijke discussies en een workshop voorzien om het eerste concept instrument meer gestalte te kunnen geven. We hopen daarbij ook weer een beroep op U te mogen doen.

**Onze vraag aan U:**

Bij deze algemene inleiding hebben we een vragenlijst gevoegd die als hulpmiddel dienst doet bij de vraaggesprekken. Wij hopen dat deze vragen bij U de nodige kritische en constructieve reacties oproepen en dat U deze met ons wilt delen.

Ede, datum 23 mei 2003  
Namens de projectgroep  
Chiel Leijen (projectleider)

Vragen t.b.v. interviews

**Doel:**

**De antwoorden moeten zoveel mogelijk hulpmiddelen opleveren die gebruikt kunnen worden om naleefniveaus vast te stellen.**

Handhaving en controle zijn georganiseerd in regelingsafspraken. De vraag is, welke elementen specifiek opgenomen moeten worden in deze regelingsafspraken zodat daarmee de controle- en andere handhavingstaken goed aansluiten bij na te streven en gewenste naleefniveaus.

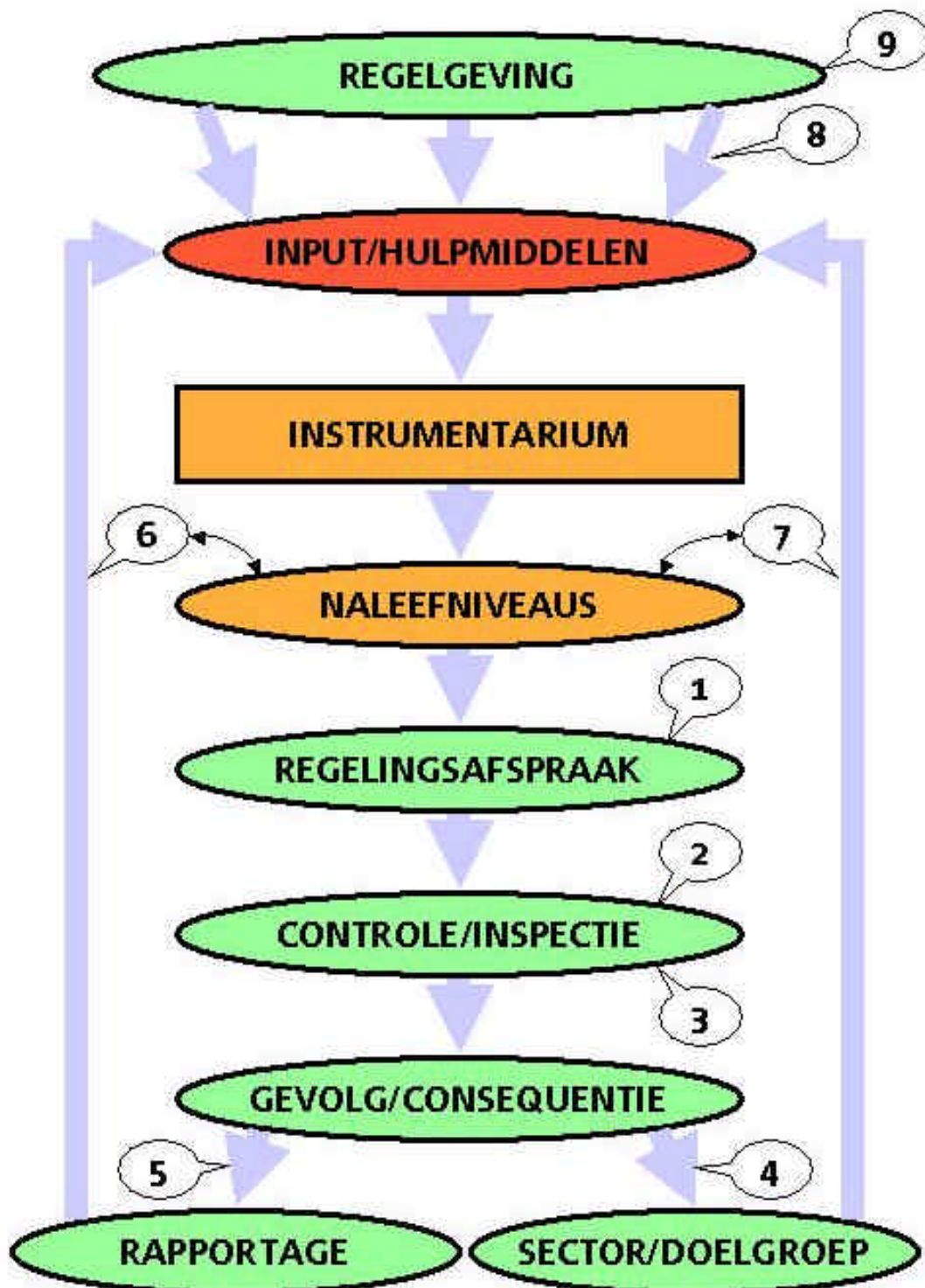
1. Vanuit de regelingsafspraken worden alle handhavingstaken verder georganiseerd in controle- en inspectieprotocollen. Welke elementen zijn in het opstellen van deze protocollen van essentieel belang waardoor uiteindelijk de handhavingstaken volledig gericht zijn op het bereiken van vooraf vastgestelde gewenste en na te streven naleefniveaus?
2. Het is logisch dat je niet alles kunt controleren. Hoe kies je dan wat wel of niet belangrijk is in de controle en andere handhavingstaken. Hoe wordt op dit moment de afweging gemaakt en hoe zou de afweging gemaakt worden als er sprake is van gewenste en na te streven naleefniveaus?
3. Aan controles en inspecties worden mogelijk gevolgen of consequenties voor de doelgroep verbonden. Op welke manier kunnen deze vooraf bekende consequenties en gevolgen gebruikt worden als mogelijke hulpmiddelen in het instrument om naleefniveaus vast te stellen? Kunt U voorbeelden noemen van zulke gevolgen of consequenties?
4. De resultaten van controles en andere handhavingsactiviteiten worden op zeker moment gerapporteerd. Welke onderdelen in de rapportages zouden dienst kunnen doen als mogelijke hulpmiddelen in het instrument om naleefniveaus te kunnen beoordelen, monitoren en eventueel bij te stellen voor toekomstige handhavingsperiodes?
5. Uit de rapportages van de handhavingsinstelling kan blijken dat naleving van een bepaalde regelgeving tegenvalt. Daaraan zullen ongetwijfeld een aantal redenen ten grondslag liggen. Mogelijk dat een aantal redenen, waarom naleving van regelgeving tegenvalt, telkens dezelfde zijn. Kunt U een aantal redenen opnoemen die op de een of andere manier gebruikt kunnen worden als hulpmiddelen in het instrument om naleefniveaus vast te stellen?

6. Hoe moet je de sector (doelgroep van de regelgeving) erbij betrekken om tot een fatsoenlijke vaststelling van naleefniveaus te komen?
7. Er zijn ongetwijfeld middelen en maatregelen om naleving van regelgeving te bevorderen. Deze middelen en maatregelen kunnen mogelijk gebruikt worden als hulpmiddelen in het instrument om nalevingsniveaus vast te stellen. Kunt U op voorhand een aantal van deze middelen en mogelijkheden benoemen.
8. Op welke manier denkt U dat naleefniveaus meegenomen kunnen worden bij bestaande en nieuwe regels, wetten en regelingsafspraken? In geval van een nieuwe wet/regeling (bijvoorbeeld de General foodlaw waarin iets moet komen over "tracking and tracing")

*PS*

*In het bijgevoegde schema hebben we aangegeven op welk niveau de vragen betrekking hebben in het proces van beleid tot en met handhaving. De nummers in het schema komen overeen met de nummers van de vragen.*

## PROCES “VAN BELEID TOT EN MET HANDHAVING”



## Bijlage 2 Beleidsproces ontrafeld en de plaats van het te ontwikkelen instrument

