

# De efficiëntie en effectiviteit van risicogestuurd toezicht


*“No inspection should take place without a reason.”*



Universiteit : Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit : Sociale Wetenschappen  
Opleiding : Bestuurskunde

**Auteurs:**

Naam : R.G.J.M. Berden  
: J.A. Meinster  
Datum : 23-03-2010



Figuur 1 (voorblad): rookgassen uit kolencentrale

# De efficiëntie en effectiviteit van risicogestuurd toezicht

*“No inspection should take place without a reason.”*

## Colofon

Universiteit : Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit : Sociale Wetenschappen  
Opleiding : Bestuurskunde

## Begeleiders

Naam : mr.dr. Jacko van Ast (eerste begeleider)  
: dr. Frans-Bauke van der Meer

## Auteurs:

Naam : ing. R.G.J.M. Berden (studentnummer 305555)  
: ing. J.A. Meinster (studentnummer 306978)

Datum : 23-03-2010 (Definitieve versie)



## Voorwoord

Maart 2010

Het citaat op de voorpagina, *“No inspection should take place without a reason”*, is van Sir Philip Roy Hampton (2005) en was een van de conclusies van Hampton's onderzoek naar effectiever toezicht en handhaving in Groot-Brittannië. Dit citaat is een passende subtitel voor dit onderzoek dat gaat over de efficiëntie en effectiviteit van toezicht.

Dit onderzoeksrapport is de eindschriftie voor de studie Bestuurskunde die wij vanaf september 2006 volgden aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In twee jaar tijd hebben we deze schriftie geschreven. Dan weer een paar maanden actief, dan weer een paar maanden niet. De studie, maar ook zeker het afstudeertraject, was af en toe behoorlijk intensief, mede ook doordat we het combineerden met een fulltime baan.

De interesse voor het onderwerp toezicht op de naleving van milieu wet- en regelgeving en de inzet om bij te dragen aan de verbetering daarvan, komt voort uit het werkveld waar wij ons tijdens de studie in bevonden. Allebei waren we senior medewerker handhaving. Ruud bij de afdeling Handhaving van de provincie Zuid-Holland, Jan bij de afdeling Industrie van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Met een vergelijkend onderzoek van risicogestuurde toezichtmodellen van diverse provincies hebben we geprobeerd om het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland te verbeteren. Daartoe hebben we een aantal best practices uit zowel praktijk als theorie benut. We hopen met dit onderzoek overigens (zonder daarbij ons werk te overschatten!) dat niet alleen het model van Zuid-Holland verbeterd kan worden, maar ook dat het ideeën en nieuwe inzichten aanreikt om andere provincies, gemeenten en rijksinspecties van dienst te zijn. Kennis is vooral waardevol als dit gedeeld wordt met anderen!

Het past ons om een aantal mensen te bedanken. Allereerst universitair docent Bestuurskunde mr.dr. Jacko van Ast die ons in het afstudeertraject met geduld heeft begeleid en bijgestuurd. Daarnaast een hartelijk dankwoord aan universitair hoofddocent Bestuurskunde dr. Frans-Bauke van der Meer die ons als twee lezer van tips en commentaar voorzag. Ook zijn we de respondenten erkentelijk voor hun medewerking en het geven van informatie en de provincie Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond voor het vrijmaken van middelen, zodat wij de studie konden volgen.

Jan wil graag zijn vrouw Gijske hartelijk bedanken voor haar aanmoedigen tijdens de studie en afstudeerperiode en ook voor haar opbouwende kritiek op de schriftie.

Tot slot wensen we u veel leesplezier. We hopen dat we met dit onderzoek hebben mogen bijgedragen aan het opbouwen van aanvullende praktische en wetenschappelijke inzichten rond risicogestuurd toezicht.

Ruud Berden  
Jan Meinster



# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>3</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>7</b>
<b>ENGLISH SUMMARY</b> .....	<b>9</b>
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>11</b>
1.1 TOEZICHT OP DE NALEVING VAN DE WET MILIEUBEHEER .....	11
1.2 WAAROM PUBLIEK (MILIEU)TOEZICHT? .....	12
1.3 PROBLEEMSCHETS .....	13
1.4 PROBLEEMSTELLING .....	13
1.5 ONDERZOEKSAANPAK .....	14
1.6 AFBAKENING .....	15
1.7 DEELVRAGEN .....	17
1.8 LEESWIJZER .....	18
<b>2 BESTUURSKUNDIGE THEORIEËN EN INZICHTEN OVER TOEZICHT</b> .....	<b>19</b>
2.1 RATIONALITEIT VERSUS DOORMODDEREN .....	19
2.2 EFFECTIVITEITWINST DOOR INTERACTIE TUSSEN INSPECTEUR EN INSPECTEE .....	21
2.3 VERWETENSCHAPPELIJKING VAN DE HANDHAVING .....	23
2.4 OPTIMALE HANDHAVING IS GEEN MAXIMALE HANDHAVING .....	25
2.5 BEGINSELEN EN KENMERKEN VAN EEN PASSEND SANCTIEREGIME .....	26
2.6 INFORMATIERELATIES IN KLASSIEKE EN MODERNE TOEZICHTARRANGEMENTEN .....	28
2.7 RESUMÉ .....	29
<b>3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING</b> .....	<b>31</b>
3.1 VALIDITEIT EN TRIANGULATIE VAN HET ONDERZOEK .....	31
3.2 TYPE INTERVIEWS .....	32
3.3 KEUZE RESPONDENTEN .....	33
3.4 DOCUMENTENANALYSE BESTAAND MATERIAAL .....	34
3.5 VARIABELEN .....	35
3.6 RESUMÉ .....	37
<b>4 RISICOGESTUURD- EN TRADITIONEEL TOEZICHT VERGELEKEN</b> .....	<b>38</b>
4.1 RISICOGESTUURD TOEZICHT KENT VELE TOEPASSINGEN .....	38
4.2 TRADITIONEEL TOEZICHT EN DE BELANGRIJKSTE VERSCHILLEN MET RISICOGESTUURD TOEZICHT .....	41
4.2.1 TRADITIONEEL VERSUS RISICOGESTUURD .....	41
4.3 VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN TOEZICHT .....	45
4.3.1 VERANTWOORDELIJKHEID WETGEVER .....	45
4.3.2 VERANTWOORDELIJKHEID TOEZICHTHOUDER .....	46
4.3.3 EFFECTIEF TOEZICHT .....	46
4.4 RESUMÉ .....	47
<b>5 OP DE BESTUURLIJKE EN POLITIEKE AGENDA</b> .....	<b>48</b>
5.1 WETTELIJKE ONTWIKKELINGEN .....	48
5.2 DE POLITIEK VRAAGT SPECIFIEK OM MINDER TOEZICHTLAST VOOR BEDRIJVEN .....	49
5.3 HET (LOKALE) BESTUUR VRAAGT OM MINDER TOEZICHTLAST VOOR BEDRIJVEN .....	50

5.4	CONTROLLERENDE INSTANTIES WILLEN EFFICIËNTER EN EFFECTIEVER WERKEN .....	52
5.5	RESUMÉ .....	52
<b>6</b>	<b>VERGELIJKING TRADITIONEEL TOEZICHTMODEL EN RISICOGESTUURD TOEZICHTMODEL PROVINCIE ZUID-HOLLAND .....</b>	<b>53</b>
6.1	BESCHRIJVING TRADITIONEEL TOEZICHTMODEL PROVINCIE ZUID-HOLLAND.....	53
6.2	BESCHRIJVING RISICOGESTUURD TOEZICHTMODEL PROVINCIE ZUID-HOLLAND.....	55
6.3	VERGELIJKING TOEZICHTMODELLEN .....	59
6.4	RESUMÉ .....	64
<b>7</b>	<b>VERGELIJKING RISICOGESTUURDE TOEZICHTMODELLEN ZES PROVINCIES EN DCMR 66</b>	<b>66</b>
7.1	RISICOMODEL PROVINCIE LIMBURG .....	67
7.2	RISICOMODEL PROVINCIE NOORD-HOLLAND.....	70
7.3	RISICOMODEL DCMR MILIEUDIENST RIJNMOND .....	73
7.4	RISICOMODEL PROVINCIE OVERIJSEL .....	77
7.5	RISICOMODEL PROVINCIE GRONINGEN .....	80
7.6	RISICOMODEL PROVINCIE ZEELAND.....	82
7.7	VERGELIJKEND ONDERZOEK EN OPTIMALISATIE MODEL ZUID-HOLLAND.....	86
7.7.1	AANVULLEND OPTIMALISEREND.....	88
7.8	RESUMÉ .....	91
<b>8</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>92</b>
8.1	BEANTWOORDING DEELVRAGEN.....	92
8.2	BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG .....	97
8.3	CONCLUSIES .....	98
8.4	AANBEVELINGEN .....	100
8.5	REFLECTIE.....	103
	<b>LITERATUURLIJST EN OVERIGE BRONNEN.....</b>	<b>105</b>
	<b>BIJLAGE 1: BEGRIPPENLIJST EN AFKORTINGEN .....</b>	<b>109</b>
	<b>BIJLAGE 2: ORGANISATIEBESCHRIJVING PROVINCIE ZUID-HOLLAND.....</b>	<b>111</b>
	<b>BIJLAGE 3: ORGANISATIEBESCHRIJVING DCMR MILIEUDIENST RIJNMOND .....</b>	<b>113</b>
	<b>BIJLAGE 4: ONDERWERPEN VAN MILIEUTOEZICHT.....</b>	<b>114</b>
	<b>BIJLAGE 5: MEERJAREN INSPECTIEPLAN DCMR – HANDHAVING PROCESINDUSTRIE.....</b>	<b>116</b>
	<b>BIJLAGE 6: LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN.....</b>	<b>116</b>
	<b>BIJLAGE 6: LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN.....</b>	<b>117</b>
	<b>BIJLAGE 7: LIJST VAN RESPONDENTEN.....</b>	<b>119</b>
	<b>BIJLAGE 8: INTERVIEW PROVINCIE LIMBURG.....</b>	<b>120</b>

## Samenvatting

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: welke verbeteringen met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit zijn het gevolg van de invoering van het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland en hoe kan dit model worden verbeterd?

### Risicogestuurd toezicht toegelicht

Voor de term risicogestuurd toezicht kan geen eenduidige omschrijving gegeven worden. In dit onderzoek zijn de auteurs tot de volgende omschrijving van risicogestuurd toezicht gekomen: 'met risicogestuurd toezicht kan, daar waar de kans op een slechte naleving groot is en/of het effect (de consequenties) van een slechte naleving negatief zijn, de belangrijkste prioriteiten in toezicht gelegd worden'.

Hierachter zitten afwegingen over waar en hoe inzet van de schaarse middelen (tijd en geld) plaats moet vinden. Bedrijven met een onvoldoende naleving 'verdienen' meer controles en tijdsinzet dan de bedrijven met een goed naleefgedrag.

### Aanleiding risicogestuurd toezicht

Er zijn meerdere redenen waarom toezichthoudende overheden zijn overgestapt van traditioneel toezicht naar risicogestuurd toezicht. Ten eerste is er nieuwe wetgeving op komst (Wabo) of al van kracht (Activiteitenbesluit) die er voor zorgen dat er meer sprake is van een integrale handhaving. Een vergunning wordt straks niet meer door veel verschillende instanties gecontroleerd, maar nog maar door één instantie. Daarnaast vraagt de politiek, gevoed door signalen uit het bedrijfsleven, specifiek om een vermindering van de toezichtlast voor bedrijven. Daarnaast vraagt ook het lokale bestuur om een andere en efficiëntere werkwijze. Het management stuurt steeds meer op kwantiteit en efficiëntie. De toezichthouders moeten de schaarse middelen (tijd en geld) efficiënt benutten. Dit betekent dus dat er afwegingen gemaakt moeten worden over wat men wel en wat men niet doet.

### Theorieën en inzichten

Uit de bestudeerde theorieën en inzichten kwam naar voren dat toezicht en handhaving gaat om het maken van keuzes. Alles (tot in detail) controleren wat als overheid binnen het taken- en bevoegdheden pakket hoort is onmogelijk en (vanwege de kosten) bovendien ongewenst. Er zal een optimale 'graad van naleving' moeten worden bereikt. Daarbij moet de focus liggen op de belangrijkste risico's. Deze risico's worden gevormd door bedrijven die een (behoorlijke) impact (kunnen) hebben op het milieu. Deze risico's nemen verschillende vormen aan; van de inherente risico's die bijvoorbeeld chemische fabrieken hebben tot bedrijven die er een slecht naleefgedrag op na houden. Dit kan gepaard gaan met incidenten en overlast in de omgeving. Politieke gevoeligheid van een bedrijf kan ook een risico vormen, maar dan voor 'de politiek'. Gebleken is dat de term 'risico' niet eenvoudig is te definiëren.

### Vergelijking traditioneel en risicogestuurd toezicht

Het verschil tussen het traditionele toezicht dat gebaseerd is op volledige controles (van alle voorschriften uit een vergunning) en het risicogestuurde toezicht dat zich richt op de meest risicovolle voorschriften uit een vergunning is de meer proactieve aanpak en afwegingen die het bevoegd gezag maakt. Bij traditioneel toezicht is sprake van een bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het controleren van het naleefgedrag. Bij risicogestuurd toezicht



wordt echter meer verantwoordelijkheid neergelegd bij het bedrijf. De focus verandert meer van het corrigeren achteraf naar het adviseren en begeleiden vooraf (compliance).

#### Efficiëntie en effectiviteit

Uit verschillende interviews blijkt dat er qua werktijd sprake is van efficiëntie binnen de toezichthoudende instanties. De toezichthouders zijn minder tijd kwijt met het houden van controles. Binnen de provincie Zuid-Holland uit zich dit in het verminderen van het aantal toezichturen dat een toezichthouder per bedrijf besteedt. Er is dus sprake van een betere inzet van de schaarse middelen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat nog niet alle toezichthouders werken met het nieuwe risicogestuurde toezichtmodel. De efficiëntie zou daar nog verder verbeterd kunnen worden. De efficiëntieverhoging is ook het gevolg van een verbeterd naleefgedrag van bedrijven. Zo kan meer verantwoordelijkheid bij de bedrijven worden neergelegd. Deze manier van 'controleren' levert ook een bijdrage aan de efficiëntie. Het gedrag van het bedrijf speelt hierin een heel belangrijke rol, aangezien er wel een vertrouwensrelatie met het bedrijf opgebouwd moet worden.

Over effectiviteit van het risicogestuurde toezichtmodel is nog niet veel te zeggen. De door de bedrijven (ervaren) toezichtlast wordt nog nauwelijks gemeten. De geïnterviewde toezichthouders hebben niet het idee dat de bedrijven daadwerkelijk een vermindering in de toezichtlast ervaren. Er is wel een verbetering van het naleefgedrag te zien dus er kan gesteld worden dat een maatschappelijke doelstelling, verbetering van het milieu, steeds beter ingevuld wordt.

#### Verbetering voor risicogestuurd toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland

Uit het vergelijkend onderzoek tussen zes risicogestuurde toezichtmodellen blijkt dat het model van de provincie Zuid-Holland verder geoptimaliseerd kan worden. Het model van de provincie Zuid-Holland kan verder geoptimaliseerd worden door in ieder geval de volgende verbeteringen door te voeren:

- Verdeling van bedrijven in categorieën;
- Opnemen van de status (en ouderdom) van de vergunning;
- Opnemen van het aspect norm conform gedrag (NCG);
- Het koppelen van de doelstelling van het bestuur aan de methodiek;
- Rekening houden met de omgeving van het bedrijf;
- Risicogestuurd toezicht laten meewerken aan het provinciaal milieubeleid en/of maatschappelijke doelstellingen.

Deze verbeteringen kunnen er toe bijdragen dat het risicogestuurde toezichtmodel dat door de provincie Zuid-Holland gehanteerd wordt mogelijk nog efficiënter en effectiever zal zijn.

## English summary

This study answers the question: which improvements in efficiency and effectiveness can be achieved with the introduction of the risk based supervision model of the province of South Holland and how can this model be improved?

### Risk based supervision explained

The term risk based supervision cannot be given identification. In this study the authors came to the following definition of risk based supervision: "Risk control is sent, where the likelihood of poor compliance is large and / or impact (the consequences) of poor compliance are negative, the main priorities are put in control".

Behind this definition there are considerations about where and how the use of scarce resources (time and money). Companies with a lack of compliance "earn" more controls and time commitment than firms with a good compliance behaviour.

### Following risk based supervision

There are several reasons why regulatory authorities have moved from traditional supervision to risk driven supervision. First, there is new legislation coming ('Wabo', general provisions environment) or already operative ('Activiteitenbesluit', general mandatory rules) that ensure that there is more integrated enforcement. A license is not checked by many different bodies, but only by one agency. Politicians, fed by signals from the industry, want to reduce the supervisory burden on businesses. Furthermore it also requires local government to a different and more efficient method. Management sends more on quantity and efficiency. Supervisors should use scarce resources (time and money) efficiently.

### Theories and insights

Supervision and enforcement is making choices. This was one of the revealed results from the studied theories and insights. For an inspection agency it is impossible to control everything (in detail) what is within the responsibility (because of the cost). Besides that it is undesirable. There should be achieved an optimum 'degree of compliance'. The focus should be on the major risks. These risks are created by companies with a proper impact on the environment. These risks take various forms; from the inherent risks that chemical plants have to companies with poor compliance. This may be associated with incidents and nuisance in the area. Political sensitivity of a company can also pose a risk to 'politics'. One conclusion is that the term 'risk' is not easy to define!

### Comparing traditional and risk driven monitoring

The difference between the traditional supervision based on full inspections (of all requirements of a permit) and the risk based supervision that focuses on the most critical requirements of a permit is the more proactive approach and make judgments of the competent authority. In traditional supervision, the competent authority is responsible for monitoring compliance. For risk based supervision there is more responsibility down to the business. The focus is changing more of the correct post to advise and guide advance (compliance).

### Efficiency and effectiveness

Various interviews indicate that there is efficiency in terms of working within the supervisory authorities. Supervisors spend less time with keeping the controls. There is a better allocation of scarce resources. It should be noted that not all supervisors are working with the new risk based supervision model. The efficiency of emissions would still be improved. The efficiency increase is the result of an improved compliance of business. Thus, more responsibility is laid down to companies. This type of 'check' also contributes to the efficiency. The behaviour of the company plays a very important role, since there is a trust must be built with the company.

On the effectiveness of risk based supervision model is not much to say. By companies, the (experienced) oversight burden is hardly measured. The interviewed supervisors have an idea that the companies do not actually experience a reduction in the burden of supervision.

### Improving risk based supervision model for the province of South-Holland

The comparison of six risk based supervision models show that the model of the province of South Holland can be further optimized. The model of the province of South Holland can be further optimized by the implementation of at least the following improvements:

- Distribution of companies by category (based on risks);
- Recording the status (and age) of the permit;
- Include the aspect 'norm compliant behaviour';
- Linking the objective of the public administration to the supervision methodology;
- Taking into account the environment of the company;
- Risk based supervision to participate in the provincial environmental and/or social objectives.

These improvements can contribute to the efficiency and effectiveness of the risk based supervision model by the province of South-Holland.

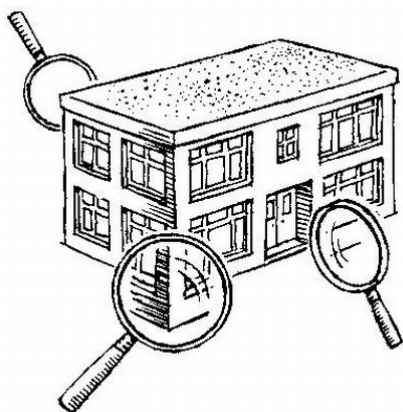
# 1 Inleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam die beide auteurs volgen. Voor de inhoudelijke keuze van het onderzoek ligt de basis in de werkomgeving van de auteurs. Beide zijn (waren) werkzaam als toezichthouder bij de provincie Zuid-Holland en DCMR Milieudienst Rijnmond. Vanuit expertise en interesse in het werkveld van milieutoezicht en handhaving en de studie Bestuurskunde is het volgende onderzoek tot stand gekomen. In dit onderzoek wordt een bestuurskundige en wetenschappelijk blik geworpen op de wijze van toezicht op de naleving van milieuwetgeving.

## 1.1 Toezicht op de naleving van de Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer (Wm) verving op 1 maart 1993 de Hinderwet. Op basis van hoofdstuk 8 van de Wm worden milieuvergunningen afgegeven. De milieuvergunning geldt voor iedereen die de inrichting (art. 8.1 Wm, verder te noemen bedrijf) drijft (art. 8.20 Wm). Het bevoegde gezag, dat de vergunning heeft verleend, bekijkt regelmatig of de gestelde voorschriften uit de milieuvergunning worden nageleefd (art. 18.2 Wm). Er zijn in het kader van de Wet milieubeheer binnen gemeenten, provincies en rijk verschillende bevoegde gezagen aangewezen. Dit onderzoek richt zich op de wijze van toezicht houden welke wordt gehanteerd door het bevoegde gezag van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Het toezicht op de naleving wordt binnen de provinciegrenzen uitgevoerd door onder andere toezichthouders van de provincie Zuid-Holland zelf en door de DCMR Milieudienst Rijnmond<sup>1</sup>. Binnen het Rijnmondgebied is de wettelijke handhavingstaak namelijk gemandateerd naar de DCMR Milieudienst Rijnmond. Een organisatiebeschrijving van de provincie Zuid-Holland is opgenomen in bijlage 2. Een organisatiebeschrijving van de DCMR Milieudienst Rijnmond is opgenomen in bijlage 3.

De vergunningplichtige bedrijven die zich binnen de provinciegrenzen bevinden worden met enige regelmaat preventief, om overtredingen en milieuschade te voorkomen, gecontroleerd



Figuur 2: toezicht

door de toezichthouders die bij beide organisaties werkzaam zijn. Deze controles vinden plaats op basis van de vigerende milieuvergunning en een deel van de van toepassing zijnde wetten en regelingen. Dit vergt een goede voorbereiding van de toezichthouder vóór de controle bij het bedrijf. Tijdens de controle, die zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvindt, wordt tijd en medewerking gevraagd van het bedrijf.

De relevante zaken (verder te noemen aspecten) die bij een bedrijf onder meer gecontroleerd worden zijn: emissies naar lucht en bodem, afvalwater, energie en veiligheid. In bijlage 4 is een zoveel mogelijk complete lijst van mogelijk te con-

<sup>1</sup> De DCMR Milieudienst Rijnmond werkt in opdracht van de zestien Rijnmondgemeenten en de provincie Zuid-Holland. De dienst is sinds 1987 ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam. (bron: [www.dcmr.nl](http://www.dcmr.nl))

troleren milieuaspecten opgenomen.

Naast de controle op de milieuwetgeving vinden er bij de bedrijven nog vele andere soorten controles plaats door andere bevoegde gezagen. Zo is bijvoorbeeld Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de lozingen op het oppervlaktewater in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) en de Arbeidsinspectie voor de arbeidsomstandigheden in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet. Het totaal aan controles door bevoegde gezagen zorgt dus voor een zekere toezichtlast<sup>2</sup> bij de bedrijven. Op nationaal niveau is de overheid de laatste jaren bezig om het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving te moderniseren. Een voorbeeld is het landelijke Programma Vernieuwing Toezicht<sup>3</sup> dat is geïnitieerd met als doel de ervaren toezichtlast voor bedrijven te verminderen.

## 1.2 Waarom publiek (milieu)toezicht?

De vraag waarom er door publieke autoriteiten toezicht moet worden gehouden, hangt volgens Faure (2007) samen met de vraag waarom bepaalde maatschappelijke problemen het voorwerp zouden moeten zijn van publieke regulering. Faure (2007) kijkt hierbij niet vanuit een klassiek juridisch-bestuurskundige benadering, maar vanuit de rechtseconomie. Vanuit de econoom gezien zou regulering pas nodig zijn bij marktfalen, wanneer de markt het betreffende probleem dus niet oplost.

Het voorschrijven van regels voor de handel en het toezien op de naleving daarvan zijn twee reeds lang bestaande functies van de overheid. In ongeveer 350 voor Christus beschreef de filosoof Aristoteles een reeks van toezichthouders in het oude Athene: *“Vroeger waren er tien Graan Commissarissen, gekozen door loting, vijf voor Piraeus, en vijf voor de stad, maar nu zijn er twintig voor de stad en vijftien voor Piraeus. Hun taak is om te zien dat graan op de markt te koop wordt aangeboden tegen redelijke prijzen, en dat de bakkers hun broden verkopen tegen een prijs die evenredig is met die van tarwe, en dat de broden van het juiste gewicht zijn.”*<sup>4</sup> Naast de Graan Commissarissen waren er Markt Commissarissen en Commissarissen voor Maten en Gewicht die respectievelijk toezicht hielden op de naleving van het verkopen van onvervalste artikelen en het (juiste) gebruik van juiste maten en gewichten. In die tijd vond de overheid het noodzakelijk om ‘zelf’ toezicht te houden en dit niet over te laten aan de markt.

In 1960 leerde Nobelprijswinnaar Ronald Coase (aangehaald in Faure (2007)) ons dat, als partijen in een contractuele verhouding tot elkaar staan, we ons over marktfalen niet al te veel zorgen moeten maken. Sommige liberalen zijn zelfs van mening dat de overheid zich zo veel mogelijk afzijdig dient te houden, omdat bijna alle problemen door marktgerichte sancties kunnen worden opgelost.

Bij thema's als milieu, arbeidsomstandigheden, voedsel en veiligheid gaat het bovenstaande in veel gevallen niet op. Bedrijven hebben nu eenmaal geen contractuele verhouding met elke burger. Hier nemen de publieke autoriteiten de honneurs voor hun burgers waar. Al zou

---

<sup>2</sup> Dit is de last die bedrijven ervaren doordat er veel overheidsinstanties de bedrijven controleren en hiervoor tijd en inzet van het bedrijf vragen.

<sup>3</sup> “Het Programma Vernieuwing Toezicht gaat verder waar eerdere modernisering van toezicht ophielden. Het programma staat voor effectieve en efficiënte inspecties. Met zo weinig mogelijk hinder voor uw bedrijf. Vertrouwen is de basiswaarde. Heeft u uw zaken op orde? Dan wordt u minder gecontroleerd”. (bron: [www.inspectieloket.nl](http://www.inspectieloket.nl))

<sup>4</sup> Vertaald van F.G. Kenyon's vertaling *“The Constitution of the Athenians”*, oorspronkelijk een werk van Aristoteles

het juridisch mogelijk zijn, het zou te veel tijd en kennis van de burger eisen om zelf toezicht te houden bij de bedrijven. Als middel zet 'de overheid' (collectief) publiek toezicht in.

### 1.3 Probleemschets

Dit onderzoek gaat over eerstelijns publiek milieutoezicht. Aan het begin van dit onderzoek stellen de auteurs dat er onvoldoende duidelijk is wat de consequenties met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit zijn van 'risicogestuurd toezicht' ten opzichte van traditioneel toezicht. Met een risicogestuurde toezichtbenadering zou toezicht slimmer geprioriteerd uitgevoerd kunnen worden, namelijk de meeste aandacht voor de meest risicovolle bedrijven. De term risicogestuurd toezicht en de vele toepassingen ervan worden in hoofdstuk 4 verder toegelicht. Traditioneel toezicht wordt in dit onderzoek beschouwd als het periodiek preventief controleren van alle belangrijke en minder belangrijke voorschriften waar onder toezicht gestelde bedrijven aan moeten voldoen.

Zoals in paragraaf 1.1 al ter sprake kwam, dient de toezichtlast bij de bedrijven te verminderen door efficiënter en effectiever toezicht. Maar is de methode van risicogestuurd toezicht wel efficiënter en effectiever dan het traditionele toezicht? Dat is onderwerp van dit onderzoek. Daartoe wordt onder andere een vergelijkend onderzoek uitgevoerd tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht. Tevens vindt er ook een vergelijkend onderzoek plaats tussen de risicogestuurde modellen van diverse provincies in ons land.

### 1.4 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt getracht om helderheid te geven in het in paragraaf 1.3 geschetste probleem. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in het geven van deze helderheid:

Onderzoeksvraag: "Welke verbeteringen met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit zijn het gevolg van het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland en hoe kan dit model worden verbeterd?"

Met dit onderzoek willen de onderzoekers twee doelen bereiken.

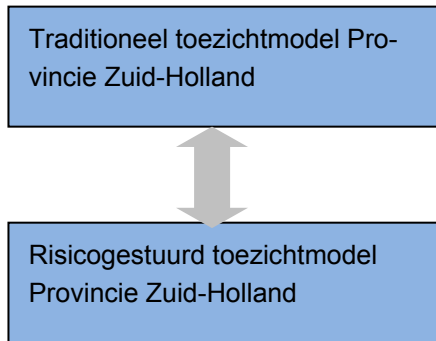
Maatschappelijke doelstelling (1): door vergelijkend onderzoek inzicht krijgen of risicogestuurd toezicht, ten opzichte van traditioneel periodiek toezicht, een efficiëntere en effectievere methode is.

Maatschappelijke doelstelling (2): door vergelijkend onderzoek aanbevelingen geven ten behoeve van optimalisatie van het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland

Wetenschappelijke doelstelling: een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke inzichten rond (milieu)toezicht en handhaving

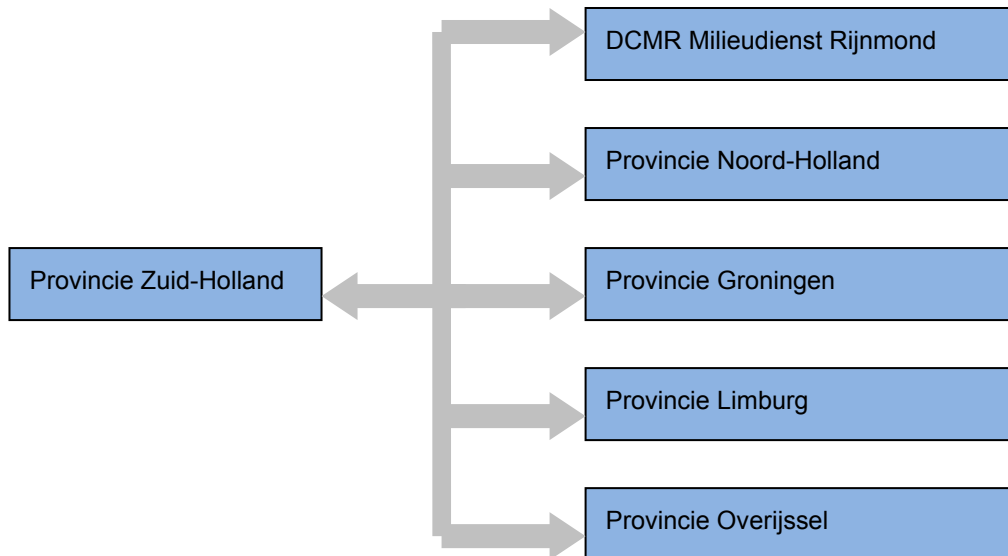
## 1.5 Onderzoeksaanpak

Het empirische deel van dit vergelijkende onderzoek vindt plaats in twee stappen. In de eerste stap vindt de vergelijking plaats tussen het traditionele toezicht en het risicogestuurde toezicht binnen de provincie Zuid-Holland. Dit om te onderzoeken of het risicogestuurde toezicht efficiënter en effectiever is dan de traditionele wijze van toezicht houden.



*Figuur 3: vergelijking traditioneel en risicogestuurd toezichtmodel*

In de tweede stap van het onderzoek vindt de vergelijking tussen risicogestuurde modellen van verschillende provincies plaats. Dit om te komen tot optimalisatie van het model dat gehanteerd wordt binnen de provincie Zuid-Holland.



*Figuur 4: vergelijking risicogestuurde modellen provincies*

De auteurs hebben ervoor gekozen om een apart hoofdstuk te wijden aan de methodologische verantwoording van het onderzoek. Dit is opgenomen in hoofdstuk 3.

## 1.6 Afbakening

Met het nieuwe risicogestuurde toezicht wordt beoogd een efficiëntie- en effectiviteitswinst te halen. Het in paragraaf 1.1 genoemde Programma Vernieuwing Toezicht, wat staat voor efficiëntere en effectievere inspecties, beschrijft de volgende speerpunten<sup>5</sup>:

- inspecties zijn vooral gericht op risicovolle bedrijfsprocessen en bedrijven;
- bedrijven met een goede naleving worden minder gecontroleerd;
- inspecteurs stimuleren het naleven van regels;
- eigen kwaliteitssystemen van bedrijven staan centraal;
- toezichthouders werken veel nauwer met elkaar samen in een netwerk. Informatie wordt binnen het netwerk gedeeld;
- ondernemers kunnen op veel terreinen terecht bij één inspectieloket voor toezicht in hun branche;
- zo veel mogelijk gebruik maken van informatie die het bedrijf zelf al verzamelt heeft.

De bovenstaande speerpunten maken onderdeel uit van het beleid dat is opgesteld door de Inspectieraad<sup>6</sup>. Om verwarring over deze termen te voorkomen worden de termen efficiëntie, effectiviteit, toezicht, handhaving en compliance (naleving) afgebakend. In dit onderzoek luidt de definitie van de termen als volgt:

Efficiëntie (doelmatigheid): De toezichthoudende overheden besteden de 'schaarse' middelen, tijd en geld, aan de belangrijkste milieurelevante aspecten uit de vergunning en wet- en regelgeving om zo meer controles binnen een kalenderjaar te kunnen uitvoeren en hiermee het takenpakket volledig uit te voeren. Hiermee beoogt men tevens het effect te bereiken dat hiermee de toezichtlast per bedrijf omlaag gaat.

Effectiviteit (doeltreffendheid):

In dit onderzoek wordt effectiviteit van toezicht afgebakend tot 2 punten:

1. De mate waarin de uitoefening van toezicht leidt tot het verwezenlijken van de doeleinden van dat toezicht<sup>7</sup>. Het toezicht kan naast de gewenste effecten (doelstellingen) ook leiden tot andere effecten. Deze neveneffecten, positief en/of negatief worden buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

---

<sup>5</sup> Bron: [www.inspectieloket.nl](http://www.inspectieloket.nl)

<sup>6</sup> In de [Inspectieraad](#) werken 15 rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht vanuit het Rijk. De Inspectieraad is het verband voor samenwerking tussen de rijksinspectiediensten. *Staatscourant 27 februari 2007, nr. 41 / pag. 10* Bron: [www.inspectieloket.nl](http://www.inspectieloket.nl).

<sup>7</sup> Doeleinden van toezicht betreffen het verkrijgen van een gedragsverandering van de onder toezicht gestelde. Hierbij moeten een paar kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste beoogt de toezichthouder dat de gedragsverandering gecontinueerd wordt en niet eenmalig is. Ten tweede beoogt de toezichthouder niet alle het verhogen van de naleving (wetten en regels) maar richt de toezichthouder zich ook op het behalen van maatschappelijke doelen (verbeteren milieu). Ten derde is er het verschil tussen effecten en effectiviteit. Het uitgevoerde toezicht kan allerlei gevolgen hebben wat we effecten kunnen beschouwen. Deze effecten zijn niet vanzelfsprekend gekoppeld aan de doelstelling(en) van het uitgevoerde toezicht. Effectiviteit betreft alleen de beoogde effecten en dus betreft niet de optredende neveneffecten. De niet-beoogde effecten, neveneffecten, kunnen het beoogde effect, en dus de effectiviteit ondermijnen. Een bekend negatief neveneffect bij het houden van toezicht is 'moral hazard'. Dit betekent dat indien een onder toezicht gesteld bedrijf eventuele negatieve consequenties van zijn gedrag kan afwentelen op derden of de samenleving als geheel, zal het bedrijf grotere risico's nemen dan indien het bedrijf eventuele ontstane schade zelf moet dragen.



2. De bedrijven ervaren minder toezichtlast door de overheid en er is er geen sprake van verminderd naleefgedrag door de bedrijven.

Vervolgens worden de termen toezicht, handhaving en compliance afgebakend. De termen toezicht en handhaving worden vaak onterecht met elkaar verwisseld. Wellicht niet onlogisch, aangezien de wet niet spreekt over en geen definitie geeft van het begrip 'toezicht op de naleving'. Van Rossum (2005) bevestigt dit.

#### Toezicht:

Onder toezicht wordt in dit onderzoek verstaan het eerstelijns toezicht op de naleving van milieuwet- en regelgeving (inclusief milieuvergunningen). Eerstelijns toezicht wil zeggen het directe toezicht van de overheid op onder toezicht gestelde bedrijven en organisaties. Tweedelijns toezicht (toezicht op gemeenten en verzelfstandigde overheidsdiensten) wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. 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.<sup>8</sup>

Van Rossum (2005): *"Toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak ook in voorlichtende en adviserende zin. Zo kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet strijdige situatie ontstaat, of kan door middel van aansporingen of waarschuwingen worden bewerkstelligd dat regels alsnog worden nageleefd."* Als waarschuwingen onvoldoende effect sorteren, wordt meestal gebruik gemaakt van handhavingmiddelen.

#### Handhaving:

Handhaven wordt gezien als het interveniëren met sanctiemiddelen bij overtreding van wet- en regelgeving (inclusief milieuvergunning) door de toezichthouder. Deze middelen bestaan uit bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Als bestuursrechtelijke middelen worden toegepast: de waarschuwingsbrief, bestuursdwang en de last onder dwangsom. Het proces verbaal wordt als strafrechtelijk sanctiemiddel gebruikt. In de begrippenlijst wordt hier verder over uitgewijd.

#### Compliance:

Compliance (of naleving) kan volgens Zaelke e.a. (2005) worden gedefinieerd als *"een toestand van gedrag van een actor dat volkomen in overeenstemming is met een bepaalde regel,"* ongeacht de motieven, de omstandigheden of oorzaken die leiden tot die overeenstemming. Met andere woorden, een actor is 'in compliance' als de actor doet wat de wet zegt dat de actor moet doen.

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1, blz. 7 in Van Rossum (2005)

## 1.7 Deelvragen

Naar aanleiding van de onderzoeksvraag: ‘Welke verbeteringen in efficiëntie en effectiviteit kunnen worden gerealiseerd met de invoering van het risicogestuurd toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland en hoe kan dit model worden verbeterd?’ kan een aantal deelvragen gesteld worden. In dit onderzoek wordt op onderstaande deelvragen een antwoord gegeven.

Deelvraag 1

**Welke bestuurskundige theorieën en inzichten hebben betrekking op risicogestuurd toezicht?**

Er is al veel geschreven over wat risico is en hoe risico bepaald kan worden. Het betreft hier echter vaak een algemene beschrijving van risico. Ook de term toezicht is al vaak beschreven maar ook hier geldt dat dit erg algemeen is. Om een specifiekere beschrijving van risicogestuurd toezicht te geven is een aantal bestuurskundige theorieën en inzichten onderzocht.

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag of er inderdaad specifieke beschrijvingen zijn van risicogestuurd toezicht. Hierbij wordt tevens aangegeven in hoeverre de termen efficiëntie en effectiviteit terug komen in de theorieën en inzichten. Wat hierin ook van belang is, is de vraag welke mechanismen volgens de theorie toezicht efficiënt en effectief maken.

Deelvraag 2

**Waarin onderscheidt risicogestuurd toezicht zich van traditioneel toezicht?**

Er wordt in dit onderzoek steeds weer gesproken over risicogestuurd toezicht en traditioneel toezicht. Het is dus van belang voor het onderzoek om eerst te onderzoeken en te verklaren wat er bedoeld wordt met deze twee termen. In dit onderzoek wordt derhalve antwoord gegeven op de vraag wat risicogestuurd toezicht en traditioneel toezicht inhoudt en waar belangrijkste verschillen tussen deze twee vormen of invullingen van toezicht zitten. De beantwoording van deze deelvraag vindt plaats in hoofdstuk 4 van dit onderzoek.

Deelvraag 3

**Is risicogestuurd toezicht een efficiëntere methode dan traditioneel toezicht?**

In de onderzoeksvraag wordt de vraag gesteld of risicogestuurd toezicht efficiënter is dan traditioneel toezicht. Er is daarom onderzoek gedaan naar het mogelijke causale verband tussen de eventuele efficiëntiewinst en de invoering van risicogestuurd toezicht.

In hoofdstukken 6 en 7 wordt een antwoord gegeven op de deelvraag, waarbij wordt aangegeven of er inderdaad sprake is van een causaal verband.

Deelvraag 4

**Is risicogestuurd toezicht een effectievere methode dan traditioneel toezicht?**

In de onderzoeksvraag wordt de vraag gesteld of risicogestuurd toezicht effectiever is dan traditioneel toezicht. Er is daarom onderzoek gedaan naar het mogelijke causale verband tussen de eventuele effectiviteitswinst en de invoering van risicogestuurd toezicht.

In hoofdstukken 6 en 7 wordt een antwoord gegeven op de deelvraag waarbij wordt aangegeven of er inderdaad sprake is van een causaal verband.

Deelvraag 5

**Op welke punten kan het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland worden opgewaardeerd met gereedschappen uit de risicogestuurde toezichtmodellen van vergelijkbare organisaties?**

Het risicogestuurde toezichtmodel is één van de vele modellen die ontwikkeld zijn ten behoeve van risicogestuurd toezicht. Het model van Zuid-Holland is ontwikkeld met de kennis en kunde die voorhanden was binnen de provincie. Hiernaast zijn er ook binnen andere provincies modellen ontwikkeld op basis van hun kennis en kunde.

In hoofdstuk 7 is er onderzoek gedaan naar de overeenkomsten met en verschillen tussen de verschillende provinciale modellen. De verschillen zijn duidelijk uiteengezet in de tabellen 13 en 14. Op basis van deze tabel is het model van de provincie Zuid-Holland als basis genomen en zijn er aanbevelingen gegeven om het model van Zuid-Holland te verbeteren zodat hiermee mogelijk nog meer efficiëntie- en effectiviteitswinst te behalen valt.

## **1.8 Leeswijzer**

### **Hoofdstukken**

In hoofdstuk 1 is kort beschreven waarom er in ons land toezicht wordt gehouden door de overheid en is een onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen gedefinieerd.

In hoofdstuk 2 zijn zes bestuurskundige theorieën en inzichten beschreven die worden gebruikt bij de analyse van de risicogestuurde toezichtmodellen en bij het geven van aanbevelingen naar aanleiding van de analyse.

Hoofdstuk 3 beschrijft de methoden en technieken die gebruikt zijn voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek.

In hoofdstuk 4 is een toelichting gegeven op de begrippen risico en toezicht. Tevens worden de verschillen tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht behandeld.

Hoofdstuk 5 geeft de politieke en bestuurlijke redenen aan waarom er over is gegaan op risicogestuurd toezicht en er dus wordt afgestapt van het traditionele toezicht.

Hoofdstuk 6 bevat een vergelijking van de oude (traditioneel toezicht) en nieuwe (risicogestuurd toezicht) werkwijze voor de uitvoering van toezicht door de provincie Zuid-Holland. Hiermee worden de deelvragen drie en vier beantwoord.

Hoofdstuk 7 vervolgens, bevat een vergelijking van de risicogestuurde toezichtmodellen van een aantal provincies om te komen tot aanbevelingen ten behoeve van verbetering van de methodiek zoals deze door de provincie Zuid-Holland gebruikt wordt. Hiermee wordt deelvraag vijf beantwoord.

Tot slot zijn in hoofdstuk 8 de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord, zijn conclusies getrokken en zijn aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd.

### **Informatiebronnen**

Na hoofdstuk 8 is een overzicht opgenomen van geraadpleegde literatuur en een overzicht van overige geraadpleegde bronnen. Bijlage 7 bestaat uit een overzicht van de respondenten.

### **Begrippen en afkortingen**

Aangezien er in dit rapport veelvuldig gebruik wordt gemaakt van specifieke begrippen en afkortingen is in bijlage 1 een overzicht opgenomen van in dit rapport gehanteerde begrippen en afkortingen. Er is zoveel mogelijk gepoogd de begrippen en afkortingen in de tekst van dit rapport te verduidelijken.

## 2 Bestuurskundige theorieën en inzichten over toezicht

In dit hoofdstuk zijn een aantal theorieën beschreven die gebruikt zijn voor de analyse van enerzijds de totstandkoming van risicogestuurd toezicht. Anderzijds zijn de theorieën gebruikt voor de analyse van de risicogestuurde modellen. De theorie van Lindblom (1959) (§ 2.1) is gebruikt voor de analyse van de reden tot het implementeren van het risicogestuurde model door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. De theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) (§ 2.2) is gebruikt tijdens de analyse van het risicogestuurde toezichtmodel en komt ook terug in het vergelijkend onderzoek van de verschillende provinciale modellen. De theorie van Van Reenen (2001) (§ 2.3) komt in de analyse tussen de verschillen van het traditioneel en risicogestuurd toezicht terug. Paragraaf 2.4 gaat, vanuit theorieën van Stigler (1970), Nyborg en Telle (2006) en Billiet en Rousseau (2008), in op de optimale wijze van toezicht en handhaving van wetten en regels. Vervolgens worden in paragraaf 2.5 theorieën behandeld met beginselen van een passend toezichtregime naar Marcroly (2006) en een passend sanctieregime naar Veldkamp e.a. (2007). In paragraaf 2.6 wordt een beeld gegeven van de informatierelaties in klassieke en moderne toezichtarrangementen door Bekker e.a. (2002).

### 2.1 Rationaliteit versus doormodderen

Handhaving door de overheid vindt in veel gevallen plaats gebaseerd op het beleid dat wordt bepaald door het bevoegd gezag. Zo wordt binnen de provincie Zuid-Holland het beleid omtrent de milieuhandhaving bepaald op basis van de speerpunten die de coalitiepartijen en het college van Gedeputeerde Staten vaststellen. Zo is een efficiëntere manier van handhaving een speerpunt van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Aan de nieuwe vorm van risicogestuurd toezicht liggen dus beleidsafwegingen ten grondslag. Maar wat is er nu eigenlijk nodig om goede beleidsmatige keuzen te maken om te komen tot nieuwe speerpunten? Wat is nodig als voeding voor beleidsmatige keuzes door het college van Gedeputeerde Staten over bijvoorbeeld de efficiëntie en resultaten van de afdeling Handhaving. Over het gebruik van informatie stelt Charles E. Lindblom (1959) in het artikel 'The science of muddling through' dat een rationele en technische benadering van beleid niet mogelijk is zonder te kijken naar beleidsmatige keuzemethoden. Er worden namelijk vaak door een nieuw te formeren college van Gedeputeerde Staten te snel rationele keuzes gemaakt waarbij weinig gebruik wordt gemaakt van informatie over de efficiëntie en resultaten van handhaving. Er kan volgens Lindblom (1959) beter stap voor stap door een ontwikkeltraject van beleid gelopen worden waarbij de verschillende deelnemende partijen ieder aanpassingen kunnen doorvoeren om zo tot een gedegen beleid te komen.

Lindblom (1959) schetst hierbij twee ideaaltypen van beleid, namelijk de '*root*' en de '*branch*', vrij vertaald de wortel en de tak. Binnen de root herkent Lindblom (1959) een aantal beperkingen. Het uitvoerige rationele beleid van de root kent de volgende beperkingen:

- Het bepalen van waarden en doelstellingen is erg moeilijk. Men krijgt te maken met trade-offs in het politieke beleid dat het maken van beleidskeuzes moeilijk maakt.
- Het scheiden van middelen en doel is onmogelijk. De politieke oplossing is gebonden aan de doelstellingen. Het doel moet altijd bereikt worden door middel van de inzet van middelen die weer bepaald worden door de doelstellingen.

- Het is onmogelijk om de waarden en doelstellingen van de diverse bureaucratische groepen bijeen te voegen om vast te stellen welke voorkeuren het belangrijkste zijn.
- Het is inefficiënt om elke politieke optie te identificeren en analyseren.

In plaats van dit uitvoerige rationele beleid moet een beperkter proces van vergelijking plaatsvinden, de 'branch'. Er dient volgens Lindblom (1959) alleen gekeken te worden naar vergelijkbaar beleid waarbij het aantal alternatieven gereduceerd moet worden. Er wordt dus alleen maar gekeken naar een aantal takken en niet naar de complete boom. Dit beperkter proces van vergelijking, oftewel het doormodderen. Lindblom (1959) zegt dan ook dat het beleidsproces een evolutionair proces is dat continu wordt aangescherpt en bijgesteld. Dit doormodderen, is volgens Lindblom (1959) efficiënt en verheldert de doelen. Beleid wordt niet voor eens en altijd gemaakt, maar stap voor stap en het heeft een 'trial and error' karakter.

Lindblom (1959) stelt dat beleid niet via een rationele afweging tot stand kan komen omdat nu eenmaal de tijd en informatie ontbreekt om gezamenlijke doelen te formuleren. Grote omslagen in beleid kosten veel tijd en er is veel informatie nodig om dit voor elkaar te krijgen. Beter is om het bestaande beleid als uitgangspunt te nemen en iedere keer weer een kleine stap richting een nieuw beleid te zetten. Het beleid evolueert hiermee dus meer en er is geen sprake van een grote omslag. Door kleine stappen te zetten blijven de gevolgen voor degene die het beleid moeten naleven en/of hanteren ook gering.

Volgens Lindblom (1959) zijn er drie redenen waarom het beter is om kleine stappen te nemen dan een rationele afweging te maken waarbij het gehele beleid op de schop gaat.

- Het is minder complex omdat het 'nieuwe beleid' maar een kleine stap afwijkt van het oude beleid.
- Indien blijkt dat de stap niet werkt is deze makkelijker terug te draaien dan dat men in één keer het beleid volledig heeft omgegooid.
- Indien meerdere partijen deelnemen aan het ontwikkelproces krijgt men een meer afgewogen en algemeen geaccepteerd nieuw beleid.

De stelling van Lindblom (1959) is erg interessant gezien het feit dat een net nieuw geïnstalleerde coalitie al direct speerpunten opstelt voor de komende periode zonder dat hier vaak een gedegen onderzoek of beleidsproces aan vooraf is gegaan. Vooral de tweede reden die Lindblom (1959) stelt is van toepassing op de ontwikkelingen zoals deze binnen de Provincie Zuid-Holland hebben plaatsgevonden. Er heeft hier namelijk een ommezwaai van het traditioneel toezicht naar het risicogestuurd toezicht plaatsgevonden. Men gaat er dus vanuit dat er efficiëntie- en effectiviteitswinst te behalen is maar kan men nog wel terug als het nieuwe beleid niet blijkt te werken. Is er een proces zoals Lindblom (1959) dit stelt voorafgegaan of is er sprake van rationele afwegingen? Wat verwacht de lokale politiek eigenlijk van haar nieuwe speerpunt en hoe is dit tot stand gekomen?

## 2.2 Effectiviteitwinst door interactie tussen inspecteur en inspectee

In het boek 'Handhaving - Het spel tussen inspecteur en inspectee' van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) wordt gekeken naar de interactie tussen de handhavers (inspecteurs) en de gehandhaafde of geïnspecteerde bedrijven (inspectees).



*Figuur 5: vuurwerkkramp Enschede*

Er zijn twee redenen waarom er gekeken wordt naar deze interactie. Enerzijds is er de maatschappelijke roep om meer en betere handhaving. Dit gezien de 'handhavingrampen' zoals de cafébrand in Volendam en de Vuurwerkkramp in Enschede. Anderzijds kan het inzicht in de relatie tussen inspecteur en inspectee bijdragen aan een betere kwaliteit van handhaving. Inspecteurs kunnen door hun interactie met de inspectees en hun kennis en ervaring vaak bepalen hoe de handhaving

effectiever kan worden uitgevoerd. Deze kennis en ervaring van de inspecteur kan in het politieke en bestuurlijke proces worden gebruikt om te komen tot bijvoorbeeld nieuw beleid.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) stellen dat de interactie tussen de inspecteur en inspectee niet eenzijdig maar juist meerzijdig is. Er zijn vele factoren en mogelijkheden die invloed kunnen uitoefenen binnen deze interactie. De inspecteur beschikt over bevoegdheden waarmee hij de inspectee tot een bepaald gedrag kan dwingen. De inspectee daarentegen heeft informatie die de inspecteur nodig heeft om zijn wettelijke taak te kunnen uitvoeren. Hierbij wordt ook het al eerder geschetste probleem (een inspectee heeft met meerdere inspecteurs te maken) aangedragen. Er is dus geen sprake van efficiëntie en de inspectee wordt veelvuldig belast met controles.

Andere invloeden op de interactie zijn het management en de (lokale) politiek waaraan de inspecteur verantwoording moet afleggen. De politieke programma's van de verschillende inspectie-instellingen kunnen afwijken van elkaar en in het ergste geval zelfs conflicterend zijn. De managers gaan over de inspectiecapaciteit en de inzet van hun medewerkers. De managers bepalen dus binnen welke tijd een inspecteur een inspectie moet uitvoeren.

### **Handhaving vanuit risicomanagement**

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) stellen zich de vraag in hoeverre problemen met handhaving zijn te verklaren vanuit het idee dat handhaving een bepaalde vorm van het managen van risico is en wat de gevolgen zijn voor de handhaving. Inspecteurs zijn in veel gevallen beperkt in hun middelen en moeten dus keuzes maken. Deze keuzes betreffen niet alleen welke inspectees gecontroleerd gaan worden met welke frequentie maar ook nog eens welke voorschriften die voor een inspectee van toepassing zijn. Wordt ervoor gekozen om alle inspectees oppervlakkig te controleren of worden er juist een paar inspectees volledig gecontroleerd? Dit zijn afwegingen die de inspecteur, gezamenlijk met zijn management moet maken. Het maken van deze afwegingen brengt weer bepaalde risico's met zich mee voor de inspecteur, het management en de (lokale) politiek.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) herkennen twee typen risico's vanuit het perspectief van de inspecteur. Ten eerste is er de normdeviante inspectee; de inspectee handelt ondanks de



geldende sanctie en kans op inspectie niet vanuit normconform gedrag. Hij kiest er bewust voor om niet in compliance te zijn. Ten tweede is er de maatschappelijke schade; er is kans op concrete schade in het fysiek-technisch systeem van de inspectee.

De verhouding tussen middelen (inspanning) van de inspecteur, het gedrag van de inspectee en de gevolgen en mogelijke risico's worden in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1: de verhouding tussen de inspanningen van de inspecteur, het gedrag van de inspectee en de gevolgen en mogelijke risico's volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005)<sup>9</sup>.

Inspecteur	Inspectee	Fysiek-technisch systeem	Risico
Hoge Inspanning	Normconform gedrag	Weinig tot geen maatschappelijke schade	Inefficiëntie
		Maatschappelijke schade	Schaderisico
	Deviant gedrag	Weinig tot geen maatschappelijke schade	Deviantierisico
		Maatschappelijke schade	Deviantie- en schaderisico
Lage Inspanning	Normconform gedrag	Weinig tot geen maatschappelijke schade	Geen
		Maatschappelijke schade	Schaderisico
	Deviant gedrag	Weinig tot geen maatschappelijke schade	Deviantierisico
		Maatschappelijke schade	Deviantie- en schaderisico

In de kolom 'risico' worden drie typen risico's benoemd:

1. inefficiëntie: er is een hoge inspanning door de inspecteur terwijl de inspectee zich normconform gedraagt waardoor er weinig tot geen maatschappelijke (milieu) schade is. De inspectie is gezien de beperkte maatschappelijke schade en het normconform gedrag van de inspectee overbodig en wordt ook vaak zo ervaren door de inspectee;
2. deviantierisico: de inspectee gedraagt zich niet normconform aan de voorschriften wat kan leiden tot politiek-bestuurlijke commotie;
3. schaderisico: er kan daadwerkelijk maatschappelijke schade optreden door niet normconform gedrag van de inspectee. Dit gaat bijna in veel gevallen gepaard met politiek-bestuurlijke commotie.

De hierboven benoemde risico's voor de inspecteur moeten echter wel gemanaged worden. Gezien het verschil tussen de risico's zijn er ook andere vormen van management aanpak noodzakelijk. Voor de aanpak van deviantierisico's kan gebruik worden gemaakt van de zogenaamde *game theoretic approach*. Dit houdt in dat de inspecteur zich meer richt op het gedrag van de actoren en dat de inspectee reflexief en strategisch opereert en net als de

<sup>9</sup> De tabel geeft een logisch beeld van de inspanningen van de inspecteur, het gedrag van de inspectee en de daaruit voortkomende risico's. In de praktijk kan het voorkomen dat de risico's en daadwerkelijke schade anders zijn dan in de tabel is weergegeven. Indien een vergunning een grote uitstoot van bijvoorbeeld CO<sub>2</sub> toestaat en de inspectee dit naleeft conform de vergunning kan er nog wel degelijk sprake zijn van maatschappelijke- en/of milieuschade. Dit betekent dan niet dat het toezicht door de inspecteur en gedrag van de inspectee verkeerd zijn maar dat de vergunningvoorschriften het toestaan dat een bedrijf in (vooraf) bepaalde mate maatschappelijke schade mag aanrichten.

inspecteur leert van de gebeurtenissen uit het verleden en kan anticiperen op het gedrag van de inspecteur. Voor de aanpak van de schaderisico's zal meer gebruik gemaakt worden van een *decision theoretic approach*. Dit betekent dat er fysiek-technische maatregelen door de overheid komen die de kwaliteit verbeteren van bepaalde systemen. Het gedrag van de inspectie speelt hierbij in mindere mate een rol.

Deze twee verschillende in aanpak brengen echter wel weer een volgend probleem met zich mee. Moet een inspecteur en zijn management zich nu meer richten op minimale normdeviantie of juist op minimalisering van de maatschappelijke schade? Er zal een optimale trade-off tussen de aanpak van beide typen risico's ontwikkeld moeten worden.

De verschillende typen risico en de rol van de inspecteur en inspectie zijn erg interessant en ook herkenbaar. Binnen de provincie Zuid-Holland spelen deze risico's ook en het blijft een lastig issue om een goede trade-off te maken tussen deze risico's. Ook de kennis en ervaring van de inspecteur zijn van groot belang in het kader van efficiëntie. In de hoofdstukken 6 en 7 zal dit verder worden uitgewerkt en zal er tevens een toelichting worden gegeven op de vraag in hoeverre de door De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) aangegeven typen risico's te herkennen zijn en wat hiermee gedaan is in het nieuwe risicogestuurde toezichtmodel. Ook wordt er verder ingegaan op de invloed van de interactie tussen de inspecteur en inspectie in het nieuwe model.

### **2.3 Verwetenschappelijking van de handhaving**

In de bundel 'Handhaving in stukken – beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht' geeft Van Reenen (2001) aan dat vanuit een bestuurskundig perspectief handhaving vooral een vraagstuk is van de besturing van samenleving. De besturing kent enkele hoofdmomenten, te verstaan doelzetting, instrumentenkeuze en instrumentgebruik. Handhaving is vooral een aspect van keuze van instrumenten en de toepassing en werking van deze instrumenten.

Vanuit de wetgeving is er vooral aandacht voor handhaving met betrekking tot meer vraag naar effectiviteit en de organisatie en coördinatie van handhaving.

De handhaving is aan het veranderen. Zo is het rationeel instrumenteel denken, het doordacht en weloverwogen inzetten van middelen om doelen te bereiken, inmiddels doorgedrongen tot de handhaving. De handhaving wordt veel meer beïnvloed door de wetenschap en is niet meer alleen het werk van mensen uit de praktijk. Deze instrumenteel-wetenschappelijke benadering is inmiddels in vele handhavingorganisaties van toepassing. Dit stelt ook nieuwe eisen aan toezichthouders en handhavers die werkzaam zijn binnen deze organisaties.

Deze nieuwe eisen kunnen vanuit twee perspectieven gezien worden. Ten eerste is er het perspectief van het meer rationaliserend management. Ten tweede is er het perspectief van de wetenschappelijke methoden die gebruikt worden.

#### **Rationalisering van het management**

Het rationaliseren van het management heeft in eerste instantie betrekking op het optimaal benutten van beschikbare middelen binnen de organisatie. De druk op het management neemt toe aangezien er steeds meer wordt verlangd dat er vorderingen gemaakt worden en ook dient men efficiënter te werken. Het management wordt in veel gevallen afgerekend op de geboekte resultaten, er ontstaat een afrekencultuur. Dit gebeurt in veel gevallen door



jaarplannen, managementrapportages over de gestelde doelen, maar ook door het hanteren van kengetallen. Dit zijn allemaal hulpmiddelen van het rationaliseren van het management. Er ontstaat een cultuur van afrekenen waardoor de middelen anders ingezet moeten worden. Er ontstaat druk op het management die doorvloeit naar de werkzaamheden van de handhavers die binnen de organisatie werkzaam zijn. De toezichthouder dient dus, in navolging van de druk die op het management wordt gelegd, efficiënter te werken wat veelal betekent dat de handhaver allerlei afwegingen moet maken. De toezichthouder moet bijvoorbeeld ook afwegingen maken tussen kwaliteit en kwantiteit (gezien de afrekencultuur) en waar hij zijn spaarzame tijd dus het beste in kan investeren.

### **Verwetenschappelijking van handhaving**

Wetenschappelijke analyses zijn steeds belangrijker als input voor handhaving en zijn terug te zien in het planmatig opzetten van de handhaving. Zo dragen bestuurskundige theorieën over bijvoorbeeld compliance of het ambitieniveau van de handhavende organisatie bij aan de verandering van de handhaving. Met het ambitieniveau wordt bedoeld in hoeverre een handhavende organisatie wil ingrijpen. Er zit een verschil in de handhaving als men aan een bedrijf vraagt om bijvoorbeeld een filter te plaatsen of een productielijn stop te zetten. Dit soort afwegingen spelen mee in de striktheid van ingrijpen door de handhavende organisaties.

De verwetenschappelijking van de handhaving is terug te zien in de volgende zaken:

1. Er vindt evaluatie plaats van nieuwe wetten en nieuw beleid voordat ze worden ingevoerd.
2. De op wetenschappelijke kennis gebaseerde inzet van intelligente methoden om naleving te vergroten.
3. De wetenschappelijke ondersteuning van de eigenlijke handhaving. Bijvoorbeeld door nieuwe methodieken of verregaande informatie-uitwisseling tussen verschillende handhavende organisaties.

De verwetenschappelijking van de handhaving is een voorwaarde voor het gebruik van risicomangement. Risico's dienen namelijk niet alleen bepaald te worden door de expertise, kennis en kunde van een toezichthouder maar dienen ook onderbouwd te zijn met (concrete) resultaten van wetenschappelijke onderzoeken. Ook de inzet van schaarse middelen kan gedaan worden aan de hand van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

### **Risicomaatschappij**

De primaire functie van handhaving verandert van toezicht op naleving en opsporing van concrete overtredingen naar meer veiligheidgericht. De overheidsorganisaties die zich met veiligheid bezighouden doen dat door het bieden van garanties om bij calamiteiten te helpen, door verzekering van routine, zekerheid en vertrouwen en door het creëren van voorspelbaarheid. Dit maakt het mogelijk om voorspelbaar en vanzelfsprekend te handelen. In de risicomaatschappij ontstaat een fixatie op risico's en het berekenen en minimaliseren ervan. Het handelen van de overheidsinstanties staat volledig in het teken van het beperken van risico's.

Van Reenen (2001) stelt verder dat we naast dat we in een risicomaatschappij leven ook in een informatiemaatschappij leven. Dit aangezien er informatie nodig is om risico's op te sporen of te duiden, te berekenen en te minimaliseren. Zonder de juiste informatie is er ook geen sprake van een risicomaatschappij. Handhavende organisaties maken deel uit van grote netwerken waarbinnen veel informatie wordt uitgewisseld.

Handhaving wordt dus steeds meer het verzamelen en uitwisselen van informatie en steeds minder het controleren en 'straffen' van overtreders. In hoofdstuk 6 zal hierop verder worden ingegaan en wordt aangegeven of er ook een verwetenschappelijking heeft plaatsgevonden binnen de handhaving van de provincie Zuid-Holland. Is er inderdaad sprake van dat informatie een steeds belangrijkere rol speelt en het daadwerkelijk controleren van alle voorschriften en wetten steeds meer naar de achtergrond treedt?

## 2.4 Optimale handhaving is geen maximale handhaving

De burger wordt geacht de wet te kennen en zich daaraan te houden. Dit geldt evengoed voor bedrijven, waarvan wordt verwacht dat ze zich aan (milieu)wet- en regelgeving en de milieuvergunning houden. In bijlage 4 is een selectie van relevante wet- en regelgeving en vergunningthema's opgenomen. Voldoen bedrijven hier niet aan, dan zijn ze in overtreding en dus niet in compliance. In theorie zou 'de overheid' bij elke overtredingen handhavend kunnen optreden, maar dat is veel te kostbaar. De overheid kan het zich niet veroorloven om een volledige handhaving van wet- en regelgeving uit te voeren. G.J. Stigler (1970) leert ons daarover het volgende:

*"The goal of enforcement, let us assume, is to achieve that degree of compliance with the rule of prescribed (or proscribed) behaviour that the society believes it can afford. There is one decisive reason why the society must forego "complete" enforcement of the rule: enforcement is costly."*

Wat voor handhaving geldt, geldt net zo goed voor toezicht; een complete controle op de naleving van wet- en regelgeving is onmogelijk en niet gewenst. Alleen al vanwege de gigantisch hoge kosten die dit (voor de samenleving!) met zich meebrengt. Ook bezien vanuit de gedachte van risicogestuurd toezicht is het ongewenst om na elke overtreding handhavend op te treden. Het is, en daarmee wordt Stiglers (1970) theorie omarmd, kostenefficiënt als de toezichthoudende overheid zich richt op de meest belangrijke aspecten, tekortkomingen en overtredingen om de gewenste *graad van naleving* te bereiken. Daarmee kan dan een optimum in toezicht en handhaving worden bereikt.

Uit onderzoek van Nyborg en Telle (2006) blijkt dat Noorse milieuthoriteiten regelmatig tolerant zijn ten opzichte van kleine overtredingen, omdat ze hun schaarse middelen veeleer inzetten om strenger te handhaven tegen ernstige overtredingen. Dit is in lijn met bovenstaande theorie van Stigler (1970).

In hun interdisciplinaire wetenschappelijke (rechtseconomische) analyse van de handhavingssituatie in het milieubeleid leggen Billiet en Rousseau (2008), verbonden aan respectievelijk de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Gent, de nadruk op het rechtseconomische basismodel van milieurechtshandhaving. De conclusie van Billiet en Rousseau (2008) komt overeen met Stigler's (1970) theorie en luidt:

*"Het basismodel toont aan dat de handhavingkosten en -baten samen moeten bekeken worden en dat de maatschappelijke baten van handhaving het hoogst zijn wanneer de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale baten. Dit betekent dat optimale handhaving niet per definitie gelijk is aan maximale handhaving. Het is dikwijls niet het meest voordelig voor de maatschappij om ervoor te zorgen dat alle wetgeving te allen tijde door alle betrokkenen*

*wordt nageleefd. De schaarse middelen die daarvoor zouden moeten ingezet worden, hebben immers een substantiële opportuiniteitskost, waarbij de opportuiniteitskost van een maatregel de waarde van de verloren gegane best mogelijke alternatieve aanwending van de middelen vertegenwoordigt.”*

Uit deze theorie blijkt dat het efficiënt en effectief kan zijn om als toezichthoudende overheid tolerant te zijn tegenover kleine overtredingen. Een optimale wijze van toezicht houden en handhaven betekent niet altijd een maximale (volledige) wijze van toezicht houden en handhaven. Voor het vastleggen van de gewenste graad van naleving, en daaraan gekoppeld het optimum in toezicht en handhaving, is het noodzakelijk dat de verantwoordelijke politici zich uitspreken over de ruimte die wordt toegekend aan de verantwoordelijke toezichthouders in welke gevallen wel en geen toezicht plaatsvindt en in welke gevallen wel en niet wordt gehandhaafd.

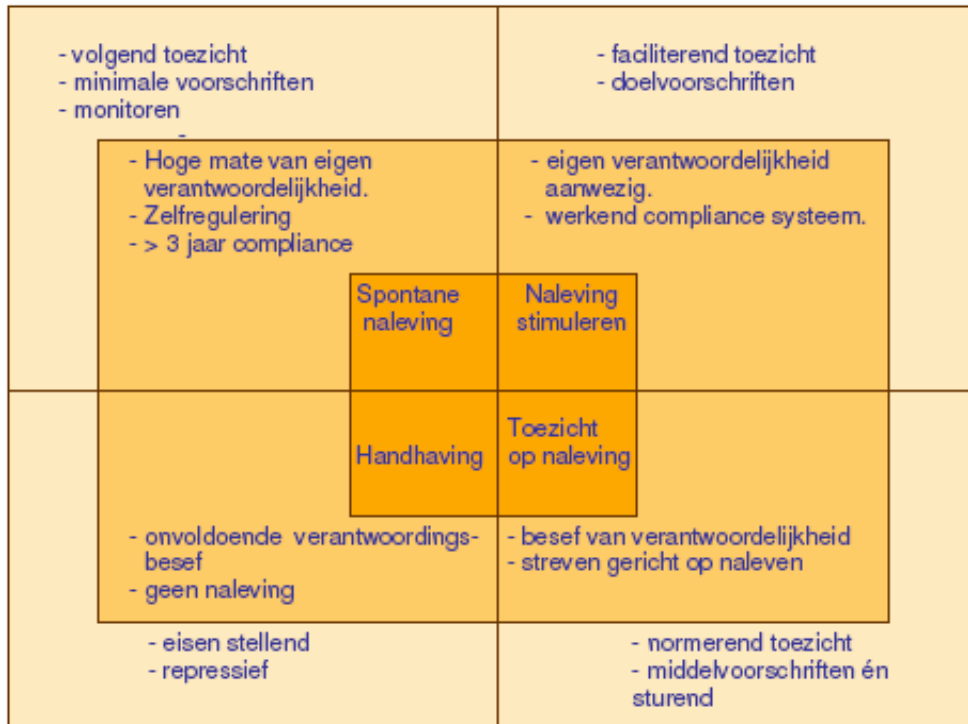
## **2.5 Beginselen en kenmerken van een passend sanctieregime**

Als er eenmaal wordt overgegaan tot handhaving van een overtreding geeft de Britse hoogleraar milieurecht Macrory (2006) een aantal beginselen en kenmerken van een passend sanctieregime. Het Britse Department for Business, Enterprise and Regulation neemt deze beginselen en kenmerken dankbaar over in haar rapport 'Effective inspection and enforcement: implementing the Hampton vision in the Environmental Agency' (2008).

Macrory (2006) stelt dat de beginselen en kenmerken van een passend sanctieregime zich door de volgende zes punten laten kenmerken. Zo moet een sanctie:

1. Gericht zijn op het (ten positieve) veranderen van het gedrag van de dader, zodat overtredingen in de toekomst voorkomen worden;
2. Het financiële gewin van niet-naleving wegnemen;
3. Reageren op- en geschikt zijn voor de specifieke dader en de overtreding. De straf kan bestaan uit bestuursrechtelijke maatregelen en/of strafrechtelijke veroordeling;
4. In redelijke verhouding staan tot de aard van het delict en de schade;
5. Gericht zijn op het herstellen van de schade, welke is veroorzaakt door het niet naleven van regelgeving, en;
6. Toekomstig niet-naleving afschrikken.

Deze opsomming wordt in dit onderzoek als leidraad aangenomen. Veldkamp e.a. (2007) bieden in hun 'Onderzoeksrapport Veranderend Toezicht' een handvat om per bedrijf een passende vorm van naleving, toezicht en handhaving te kiezen. Het handvat bestaat uit een kruisschema (figuur 6) met daarin vier kwadranten. Deze werkwijze is in lijn met de zes beginselen en kenmerken van Macrory (2006). Het kruisschema biedt een helpende hand om op basis van de naleving van een bedrijf (de binnenste schil) een vorm van toezicht en



Figuur 6: kruisschema naleving, toezicht en handhaving

handhaving te kiezen (de buitenste schil). De middelste schil geeft kenmerken die horen bij de in de binnenschil opgenomen vormen van naleving. Met de klok mee wordt vanaf het kwadrant linksboven verschillende fasen en niveaus van naleving gepresenteerd. In die verschillende fasen en niveaus kunnen bedrijven worden gerangschikt op naleving. Het nalevingniveau dat een bedrijf of instelling bereikt, is afhankelijk van de competenties van het bedrijf en de toezichtstijl. Uit het onderzoek van Veldkamp e.a. (2007) is gebleken dat juist het patroon in de relatie tussen competenties en stijlen van toezicht voor een belangrijk deel het niveau van naleving en de ontwikkeling van het bedrijf of de instelling beïnvloedt. Uit het schema is af te leiden dat naleving en handhaving direct invloed op elkaar hebben. Is er de ervaring dat een bedrijf spontaan van wet- en regelgeving naleeft, dan kan volgens het kruisschema volstaan worden met volgend toezicht en zijn slechts minimale (vergunning)voorschriften noodzakelijk. Het andere uiterste is dat bekend is dat een bedrijf onvoldoende verantwoordelijkheid neemt in het naleven van wet- en regelgeving. Dit heeft als gevolg dat handhavend moet worden opgetreden met als doel dat het gedrag van de overtreder verandert. Als op een zeker moment tijdens inspecties duidelijk aangetoond is dat het nalevinggedrag van het bedrijf is veranderd, dan komt het bedrijf in een ander kwadrant van het kruisschema. Het gevolg hiervan is een andere benadering door de toezichthouder.

## 2.6 Informatierelaties in klassieke en moderne toezichtarrangementen

Bekkers e.a. (2002) beschrijven in hun artikel 'Informatierelaties in toezichtarrangementen' de rollen van toezichthouders en de kenmerken van verschillende vormen van toezichtarrangementen. De betekenis van informatie en informatierelaties worden opgedeeld in toezichtarrangementen met een klassieke, moderne en postmoderne stijl. Een weergave van het klassieke en moderne toezichtarrangement is opgenomen in tabel 2. Deze stijlen van toezicht houden kunnen elk worden gebruikt binnen zowel traditioneel als risicogestuurd toezicht.

Wat in de tabel naar voren komt is dat de klassieke manier van toezicht houden veelal statisch, procedureel en repressief van aard is. Repressief omdat de toezichthouder vooral in beeld komt nadat er iets verkeerd gegaan is. Statisch en procedureel, vanwege een redelijk dominante houding van de toezichthouder.

Het moderne toezichtarrangement is meer gericht op beide partijen, dus op zowel bedrijf als op de toezichthouder. Beiden mogen baat hebben bij toezicht. Toezicht met een leereffect en met de toezichthouder als coach. Modern toezicht is preventief, dus in vroeg stadium toezicht houden. Dit houdt in dat de toezichthouder minder incidentgericht is, maar door middel van toezicht incidenten tracht te voorkomen.

Deze indeling in toezichtarrangementen heeft volgens de auteurs van dit onderzoek niet vanzelfsprekend alleen betrekking op risicogestuurd toezicht. Het beschrijft meer de relatie en verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde bedrijven. Wat willen we hiermee zeggen? Zowel klassiek als modern toezicht, zoals in tabel 2 weergegeven, kunnen uitgevoerd worden door middel van risicogestuurd toezicht, maar net zo goed door middel van traditioneel toezicht.

Tabel 2: overzicht van rollen van toezichthouders en hun kenmerken volgens Bekkers e.a. (2002)

	Klassiek	Modern
Context van de sturing	Unicentristisch	Unicentristisch
Taakafbakening en werkverdeling	Strikte taakafbakening tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde; supervisie door middel van 'screening'	Overlappende takken tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde; supervisie door beïnvloeding
Metafoor	De toezichthouder als 'cop' / politieagent	De toezichthouder als coach
Normen	Statisch, gebaseerd op wet- en regelgeving; procedureel	Dynamisch en inhoudelijk, gebaseerd op gemeenschappelijke belangen
Aard van de interventie	Repressief	Preventief
Organisatieleerstijl	Single loop learning; fouten worden hersteld, maar het beleid blijft hetzelfde	Double loop learning; fouten / overtredingen worden hersteld en het beleid komt op een hoger niveau

In het vergelijkend onderzoek is het interessant om de organisaties en hun manier van werken te toetsen aan de inhoud van tabel 2 en daarmee aan de theorie van Bekkers e.a. (2002).

## 2.7 Resumé

In dit hoofdstuk zijn zes bestuurskundige theorieën beschreven die worden gebruikt bij de analyse van de risicogestuurde modellen. Ook worden de theorieën gebruikt bij de aanbevelingen voor een optimalisering van het Zuid-Holland risicogestuurd toezichtmodel die in hoofdstuk 7 gedaan worden aan de hand van de analyse van de modellen.

Uit de theorieën komt naar voren dat er sprake is van een verandering van de maatschappij en dat steeds meer afwegingen worden gemaakt op basis van risicobepaling. Er moet door middel van gedegen onderzoek bepaald worden waar de risico's liggen en hierop zal men zich moeten richten. Zonder gedegen onderzoek kunnen beleidsbepalers geen goed beleid opstellen en kunnen de uitvoerders hun primaire werkzaamheden niet goed uitvoeren. Duidelijk is ook dat het management van de uitvoerders een belangrijke rol hebben. In zowel de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) als ook die van Van Reenen (2001) wordt verklaard dat het management een belangrijke rol heeft in de bepaling van de inzet van uitvoerders (inspecteurs). Hierbij is risicobepaling een belangrijke bron voor de afwegingen van het management. De risicobepaling van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005), weergegeven in tabel 1, bestaat uit de verhouding tussen de inspanningen van de inspecteur, het gedrag van de inspectee en de gevolgen en mogelijke risico's.

Lindblom (1959) maakt in paragraaf 2.1 duidelijk dat het efficiënter is om beleid niet plotseling te veranderen, maar om het beleid stap voor stap op onderdelen bij te stellen. Dit geldt ook voor toezicht- en handhavingbeleid. Zo kan, vanuit het oude beleid, met kleine stapjes het nieuwe beleid uitgevoerd worden. Zo is het ook gegaan met risicogestuurd toezicht in de provincie Zuid-Holland.

In paragraaf 2.3 wordt aan de hand van 'Handhaving in stukken – beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht' geconcludeerd dat voor het gebruik van risicomanagement een verwetenschappelijking van de handhaving noodzakelijk is. Deze verwetenschappelijking van de handhaving bestaat uit de evaluatie van wetten voordat deze worden ingevoerd en uit de wetenschappelijke ondersteuning van de handhaving door bijvoorbeeld door nieuwe methodieken of informatie-uitwisseling tussen handhavende organisaties.

Een aan risicogestuurd toezicht gekoppelde vraag is de vraag met welke 'graad van naleving' genoeg wordt genomen door politiek en samenleving. Zo kan de optimale handhaving van wet- en regelgeving worden bereikt. Stigler's (1970) theorie die in paragraaf 2.4 wordt beschreven heeft blijkbaar ook betrekking op risicogestuurd toezicht. In deze paragraaf blijkt dat het efficiënt en effectief kan zijn om als toezichthoudende overheid tolerant te zijn tegenover kleine overtredingen. Een optimale wijze van toezicht houden en handhaven betekent niet altijd een maximale (volledige) wijze van toezicht houden en handhaven.

De in paragraaf 2.5 beschreven theorieën van Macrory (2006) en Veldkamp e.a. (2007) raken beiden het onderwerp risicogestuurd toezicht. Macrory (2006) vanuit het middel sanctio-

neren en Veldkamp e.a. (2007) vanuit het kruisschema naleving, toezicht en handhaving. Daarin wordt duidelijk dat het patroon in de relatie tussen competenties en stijlen van toezicht voor een belangrijk deel het niveau van naleving en de ontwikkeling van het bedrijf beïnvloed. Leeft een bedrijf regels spontaan na, dan kan volstaan worden met minimale (vergunning)voorschriften, neemt het bedrijf niet zijn verantwoordelijkheid dan kan handhavend worden opgetreden om het gedrag te veranderen.

De in paragraaf 2.6 beschreven indeling van toezicht in toezichtarrangementen van Bekkers e.a. (2002) beschrijft de relatie en verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden. Zowel klassiek als modern toezicht kunnen uitgevoerd worden door middel van risicogestuurd toezicht, maar net zo goed door middel van traditioneel toezicht. De waarde en gevolgen van interacties tussen toezichthouder (inspecteur) en inspectee wordt ook in paragraaf 2.2 beschreven aan de hand van theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005). Duidelijk wordt dat inspecteur en inspectee van elkaar leren, doordat de kennis die ze beiden hebben gebundeld wordt.

Verschillende theorieën hebben, zo blijkt uit deze resumerende paragraaf, vanuit verschillende invalshoeken betrekking op risicogestuurd toezicht en toezicht in het algemeen.

### 3 Methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk betreft een methodologische verantwoording van het uitgevoerde (empirisch) onderzoek. Zo wordt uitgelegd welke bronnen en methoden er voor het onderzoek zijn gehanteerd. Er wordt allereerst ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Vervolgens wordt verantwoord voor welk type interview is gekozen, gevolgd door de keuze voor welke respondenten is gekozen. Daarna wordt uitleg gegeven over de documentenanalyse van het primaire onderzoeksmateriaal. Tot slot worden de gekozen variabelen toegelicht.

In dit onderzoek heeft het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland een centrale en belangrijke functie. Er wordt namelijk ten eerste een vergelijking gemaakt binnen de provincie Zuid-Holland tussen de oude (traditionele) wijze van toezicht houden en de nieuwe (risicogestuurde) wijze. Ten tweede wordt het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie als basis genomen ten behoeve van het verbeteren van dit model om te komen tot optimalisatie. Er is voor deze centrale functie van de provincie Zuid-Holland gekozen omdat een auteur van dit onderzoek werkzaam is bij de provincie en daardoor gemakkelijk aan informatie kan komen. Ook heeft deze auteur aan de basis gestaan van de ontwikkeling van het model binnen de provincie. Hierdoor is er veel kennis voorhanden over dit specifieke model.

#### 3.1 Validiteit en triangulatie van het onderzoek

De onderzoekers hebben ervoor gekozen om (data)triangulatie toe te passen. Dit is het verzamelen en verwerken van informatie(bronnen) op meerdere manieren, plaatsen en onderzoeksniveaus.

*“Triangulatie is een beproefde manier om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek tegen te gaan.”*, schrijft Sandra van Thiel (2007) in haar boek *“Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding”*. *“Dit kan zijn door triangulatie van (1) operationalisaties (meerdere maatstaven voor één construct<sup>10</sup>), (2) informatiebronnen (mensen, documenten, eerder onderzoek), (3) onderzoekers (intercollegiale vergelijking) en (4) methoden of meetinstrumenten (bijvoorbeeld interviews én analyse van documenten over hetzelfde onderwerp).”*, vervolgt Van Thiel.

Het is een methode, in het Engels *mixed methods* genoemd. Triangulatie is een begrip uit de oude landmeetkunde, waarbij de betekenis ligt in het in kaart brengen van een gebied door middel van een driehoeksmeting. In sociaal-wetenschappelijk onderzoek is de term *triangulatie* wellicht misleidend, omdat dan ten onrechte verondersteld wordt dat het ook dan gaat over een driehoeksmeting. Echter, dat is niet juist. In sociaal-wetenschappelijk onderzoek moeten we de betekenis van triangulatie zoeken in het inzetten van meer dan één instrument op eenzelfde onderzoeksvraag. Niet noodzakelijkerwijs een driehoeksmeting, maar volgens Swanborn (1991) een veelhoeksmeting.

*“Door informatie vanuit verschillende bronnen te betrekken, of op meerdere manieren te analyseren, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie eigenlijk is.*

---

<sup>10</sup> Van Thiel (2007) zegt in het glossarium van haar boek het volgende over construct: een construct verwijst naar een bepaald onderwerp of fenomeen dat zich niet in makkelijk tastbare zin voordoet ('begrip'). Bijvoorbeeld intelligentie of ministeriele verantwoordelijkheid.



*Als onderzoeksbevindingen over hetzelfde onderwerp tegenstrijdig zijn, is verder onderzoek nodig voordat er betrouwbare en valide conclusies kunnen worden getrokken”, volgens Miles & Huberman (1994), geciteerd door Van Thiel (2007). In de praktijk wordt deze techniek door toezichthouders ook gebruikt tijdens inspecties en audits. Immers, de toezichthouder gaat bij zijn oordeelsvorming niet alleen uit van documenten en procedures binnen een bedrijf. Uit gesprekken met medewerkers van een bedrijf moet blijken of men werkt zoals beschreven in de procedures.*

Deze datatriangulatie houdt in dat de volgende informatie en data zijn verzameld en in het onderzoek zijn verwerkt:

- Beschrijvingen van werkwijzen en methoden van zes provincies en de DCMR op het gebied van risicogestuurd toezicht;
- Interviews over de bovenstaande werkwijzen en methoden van risicogestuurd toezicht door zes provincies en de DCMR.

De beschrijvingen van werkwijzen en methoden zijn vergeleken met de resultaten van de interviews. Hierbij zijn de interviews ook gebruikt om iets te zeggen over de onderzochte theorieën. Door deze triangulatie (dus het aantal onderzoekseenheden) is de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek van een voldoende niveau. Met voldoende niveau beoelent de auteurs een gedegen onderzoek dat een reëel beeld geeft van de praktijk. Het empirisch onderzoek heeft voldoende draagkracht gezien het feit dat de helft van de Nederlandse provincies is betrokken in het onderzoek.

Het is hier op zijn plaats om uit te leggen waarom de provincies Groningen, Limburg, Noord-Holland, Overijssel, Zeeland, Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond gekozen zijn voor het vergelijkend onderzoek. Dit zijn organisaties waarvan bij de auteurs bekend is dat toezicht wordt gehouden met een vorm van risicogestuurd toezicht. De gekozen provincies geven volgens de auteurs een goed beeld van hoe provincies in Nederland de nieuwe vorm toezicht hebben ingericht. Het zijn namelijk provincies die, net als de provincies Friesland, Noord-Brabant, Gelderland, Drenthe en Utrecht, een bedrijvenpakket hebben met onder andere een industrieel karakter. Voornamelijk dit karakter brengt met zich mee dat het interessant lijkt om risicogestuurd toezicht toe te passen. De provincie Flevoland wordt hier niet genoemd, want daarvan is bekend dat er geen industriële bedrijven gehuisvest zijn.

### **3.2 Type interviews**

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers informatie onder andere verzameld door het houden van interviews met een groep respondenten. Hierbij is gebruik gemaakt van het ‘on-gestructureerde open interview’, volgens Van Thiel (2007) ook wel vrije attitude of kwalitatief interview genoemd. Hierbij is het onderzoeksobject aan de respondent uitgelegd en vangt het interview aan. In het interview wordt niet gewerkt met een, vooraf tot in detail vastgestelde, vragenlijst. De gekozen wijze van interviewen is een flexibele manier voor het verzamelen van informatie.

Voor dit onderzoek is de respondenten gevraagd naar hun ervaringen met traditioneel toezicht, alsmede risicogestuurd toezicht en hoe risicogestuurd toezicht in hun organisatie is vormgegeven. Vervolgens is gevraagd of, blijkens hun ervaringen, risicogestuurd toezicht een efficiëntere en effectievere manier van toezicht is. Tijdens deze ongestructureerde open interviews is door de onderzoekers informatie verzameld die interessant en relevant is voor

het onderzoek. Dit type interview is mede gekozen, omdat er een gering aantal respondenten is en er specifiek gezocht wordt naar verschillen tussen de toezichtmodellen en hier ook dieper op in wordt gegaan. Deze verschillen zijn voor ieder model en dus ook iedere geïnterviewde anders waardoor vooraf vastgestelde vragen niet relevant zijn.

### **3.3 Keuze respondenten**

Er is gekozen voor een bepaald type respondent. De respondenten zijn bijna in alle gevallen betrokken (geweest) bij de ontwikkeling van de risicogestuurd toezichtmodellen zoals deze in de verschillende provincies gebruikt worden. Het zijn vooraanstaande personen binnen de onderzoekssituatie met veel kennis over toezicht. De functies van de respondenten zijn beleidsmedewerker of bureauhoofd. Ook werd gesproken met vier inspecteurs. De resultaten van de interviews zijn gebruikt in de hoofdstukken 6 en 7. De interviews geven in de meeste gevallen aanvullende informatie over werkwijzen van provincies, zoals die is vastgelegd in beleidsplannen.

Wat hieronder volgt is per respondent een motivering van het gehouden interview.

De heer Erwin van Etten, beleidsmedewerker van de afdeling Handhaving bij de provincie Zuid-Holland, is geïnterviewd ten behoeve van de efficiëntie en effectiviteit van het nieuwe risicogestuurd toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland. Als beleidsmedewerker is Van Etten een van de ontwikkelaars van het model zoals dit heden wordt toegepast. Hij heeft de standpunten van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland vertaald in de nota Handhaving die als basis gebruikt is voor het model. Van Etten houdt zich tevens bezig met de monitoring van de nieuwe methode en kan daardoor iets vertellen over efficiëntie en effectiviteit.

De heer Edwin Tromp, teamleider cluster industrie van de afdeling Handhaving bij de provincie Zuid-Holland, is geïnterviewd ten behoeve van de efficiëntie en effectiviteit van het nieuwe risicogestuurd toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland. Als teamleider is Tromp verantwoordelijk voor de prestatie van een aantal toezichthouders. Hij vangt verder signalen op van de toezichthouders over de omgang van deze toezichthouders met het risicogestuurd toezichtmodel.

De heer Bert Vola, beleidsmedewerker bij de provincie Limburg, is geïnterviewd omdat hij kennis heeft van milieuhandhaving. Belangrijker nog is dat hij een van de personen is die aan de basis hebben gestaan van het model zoals dit in de provincie Limburg is ontwikkeld. Als inhoudelijk deskundige van het model van de provincie Limburg is Vola dan ook geïnterviewd.

De heer Wim Kooijman, bureauhoofd Handhaving Procesindustrie van de DCMR in de periode 1988 – 2004, is geïnterviewd om de wijze van uitvoering van traditioneel toezicht in beeld te brengen. Een belangrijk doel van het interview was het bespreken van de verschuiving van accenten in toezicht die zich hebben voorgedaan in de periode 1988 – 2004. De heer Dick Amesz, de opvolger van Kooijman, is gevraagd om uitleg over de huidige werkwijze bij de afdeling Industrie van de DCMR.

De heer Menno Apperlo, senior beleidsmedewerker bij de provincie Groningen, is gevraagd naar verschillen tussen traditioneel- en risicogestuurd toezicht. Ook is gevraagd naar zijn

ervaringen met betrekking tot een eventuele toename van effectiviteit en efficiëntie na de invoering van risico gestuurd toezicht.

De heer Cees-Jan Bloemendaal, teamleider Handhaving bij de provincie Overijssel, is vanuit zijn rol als teamleider een van de initiatiefnemers en bedenkers geweest van risicogestuurd toezicht binnen de provincie Overijssel. Het interview richtte zich op het in kaart brengen van de parameters van risicogestuurd toezicht binnen het team Handhaving.

De heer Frank Moree, beleidsmedewerker planning, control & kwaliteit bij de afdeling Handhaving Natuur & Milieu bij de provincie Zeeland, is belast met het opzetten en begeleiden van risicogestuurd toezicht. Hem is gevraagd naar zijn ervaringen met een eventuele toename van effectiviteit en efficiëntie na de invoering van risico gestuurd toezicht. Dit onder andere naar aanleiding van de naar aanleiding van de nota Handhaving Natuur en Milieu "Oog op Zeeland" (2007) van de provincie Zeeland.

In alle hierboven beschreven interviews is gevraagd naar een evaluatie van de toe- of afname van efficiëntie en effectiviteit sinds het werken met risicogestuurd toezicht.

Over het risicomodel van de provincie Noord-Holland is geen interview gehouden. De situatie die in dit onderzoek is beschreven komt voort uit informatie die is gehaald uit het handhavinguitvoeringsprogramma's (HUP) van de provincie van de periode 2007 – 2010 en 2010 – 2011. Een belangrijk onderdeel hiervan is de nalevingstrategie.

### **3.4 Documentenanalyse bestaand materiaal**

Ten behoeve van het vergelijkend onderzoek zijn meerdere documenten als bron gebruikt. Het gaat hier om nationale en internationale wetenschappelijke onderzoeksrapporten, beleidsnota's, kamerstukken en internetsites van diverse instanties. Stuk voor stuk is dit kwalitatieve data, bestaande uit niet-numerieke eenheden van informatie.

*"Kwalitatieve data zijn meestal ongestructureerd, dat wil zeggen dat ze niet hiërarchisch ingedeeld kunnen worden – zoals meetniveaus bij kwantitatieve variabelen."*, aldus Van Thiel (2007). Bovendien is kwalitatieve data moeilijk af te bakenen.

Er is in onze tijd een enorme hoeveelheid informatie te verkrijgen via het internet. Dit maakt het voor de auteurs niet altijd even gemakkelijk om onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante stukken.

Het verzamelde 'primaire materiaal' wordt gebruikt voor het vergelijkend onderzoek. Primair materiaal bestaat uit onderzoeksinformatie die door de auteurs is verzameld, maar door anderen is geproduceerd.

Er is door de auteurs in mindere mate gebruik gemaakt van 'secundair bestaand materiaal', wat volgens Van Thiel (2007) bestaat uit eerdere onderzoeksbevindingen van andere onderzoekers die hergebruikt worden voor nieuw onderzoek. Ze doelt daarmee op statistische informatie die eerder door anderen<sup>11</sup> is verzameld en geanalyseerd en op conclusies uit eerder onderzoek, wat als input kan dienen voor nieuw onderzoek. Conclusies uit eerder

---

<sup>11</sup> Onder andere door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Algemene Rekenkamer, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) of het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

onderzoek<sup>12</sup> kunnen tevens als input voor nieuw onderzoek dienen. Waarom is er in dit onderzoek weinig gebruik gemaakt van secundair bestaand materiaal? Dit is gelegen in het feit dat er weinig onderzoeksgegevens voor handen waren rond het onderzoeksthema efficiëntie en effectiviteit van risicogestuurd toezicht.

Als primair materiaal zijn voor de inhoudsanalyse<sup>13</sup> documenten en bronnen gebruikt waarin de verschillende risicogestuurde toezichtmodellen van de, in hoofdstuk 7 vergeleken, provincies zijn beschreven. De auteurs hebben, in het geval van de provincies Groningen, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland, hun informatie gehaald uit handhaving(uitvoerings) programma's en nota's handhaving. In het geval van de provincies Noord-Holland en Zeeland is gebruik gemaakt van de nalevingstrategie en van de provincie Overijssel zijn toezichtplannen per bedrijfsbranche en per bedrijf bestudeerd. In een aantal gevallen was er sprake van een specifieke beschrijving van de exacte werkwijze rond het uitvoeren van toezicht. In andere gevallen was er een beschrijving op hoofdlijnen en is de nadere beschrijving over de werkwijze van het model duidelijker geworden tijdens de interviews.

Een ander deel van het primaire materiaal, gebruikt voor het leren van andere overheden met betrekking tot risicogestuurd toezicht, is gevonden op diverse internetsites. Zo is informatie op de internetsites van de GGD, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, de Wereldbank en van Det Norske Veritas geraadpleegd. Deze informatie bestaat uit methoden, visies, definities en kamerstukken. Uit deze bronnen hebben de auteurs onderzoeksbevindingen gehaald over risicogestuurd toezicht en traditioneel toezicht.

Een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte bronnen is te vinden in de lijst met vergelijkende onderzoeksbronnen.

### 3.5 Variabelen

Efficiëntie en effectiviteit van toezicht zijn niet-tastbaar. Het zijn constructen of concepten. Opnieuw citeren we hier Van Thiel (2007): *“Deze concepten moeten worden gedefinieerd op zodanige wijze dat duidelijk is waarop het onderzoek betrekking heeft – en waarop niet (afbakening). Vervolgens wordt een concept ‘vertaald’ naar de empirische situatie die wordt onderzocht.”* En: *“Een variabele is een kenmerk of aspect van de onderzoekseenheid waarin het concept tot uiting komt.”*

De twee belangrijkste variabelen in dit onderzoek zijn efficiëntie en effectiviteit van risicogestuurd toezicht. Het is in dit onderzoek van belang om deze variabelen meetbaar te maken door middel van indicatoren.

In tabel 3 is een overzicht opgenomen van deze indicatoren die passen bij de variabelen efficiëntie en effectiviteit.

---

<sup>12</sup> Volgens Van Thiel (2007) zijn dit onder andere eerder verschenen wetenschappelijke artikelen, casestudy's, boeken en/of onderzoeksrapporten. Dit wordt meta-analyse genoemd.

<sup>13</sup> Een inhoudsanalyse is een methode voor het verzamelen en analyseren van de inhoud van bestaand materiaal, bijvoorbeeld documenten, om feiten en opvattingen vast te stellen of gebruikte argumentaties te reconstrueren. (Bron: Van Thiel (2007))

Tabel 3: indicatoren en variabelen voor efficiënter en effectiever toezicht

Efficiënt toezicht	Effectief toezicht
Aantal controle-uren per bedrijf.	Het percentage bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.
Aantal gecontroleerde bedrijven per jaar.	De mate waarin sprake is van verbetering van de maatschappelijke doelstellingen.
Aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet risicovolle bedrijven.	Het percentage bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.

Om meetbaar te maken dat toezicht mogelijk efficiënter wordt door te werken met risicogestuurd toezicht worden daarom de volgende drie indicatoren gebruikt;

1. Het aantal controle-uren per bedrijf.  
Bedrijven met een goed naleefgedrag en weinig risicovolle activiteiten krijgen minder toezicht(uren) ten opzichte van bedrijven met een slecht naleefgedrag en veel risicovolle activiteiten. Randvoorwaarde hierbij is dat het naleefgedrag niet achteruit gaat en de maatschappelijke doelstellingen behaald blijven. Er is dus alleen sprake van efficiëntie indien dezelfde of betere resultaten behaald worden bij besteding van minder controle-uren.
2. Het aantal gecontroleerde bedrijven per jaar.  
De toezichthoudende instanties kunnen per jaar meer bedrijven controleren indien de bedrijven een goed naleefgedrag vertonen. Er is dus een relatie met de eerste indicator.
3. Het aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet-risicovolle bedrijven.  
De meest risicovolle bedrijven dienen in een jaar in ieder geval gecontroleerd te worden. Indien blijkt dat in een jaar een risicovol bedrijf niet is gecontroleerd maar 20 niet-risicovolle bedrijven wel dan is er dus geen sprake van efficiëntie aangezien de schaarse middelen 'verkeerd' zijn ingezet.

Om meetbaar te maken dat toezicht mogelijk effectiever wordt door te werken met risicogestuurd toezicht worden de volgende drie indicatoren gebruikt:

1. Het percentage (van het totaal aantal) bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.  
Het aantal bedrijven, dat ten opzichte van het totale pakket aan bedrijven binnen een toezichthoudende instantie, een verbetering van het naleefgedrag heeft.
2. De mate waarin sprake is van verbetering van maatschappelijke doelstellingen.  
In hoeverre worden de maatschappelijke doelstellingen (o.a. verbetering van het milieu) bereikt door de uitoefening van toezicht. Bepaalde provinciale milieubeleidsdoelstellingen worden bereikt door de uitoefening van toezicht;
3. Het percentage (van het totaal aantal) bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.  
De door de bedrijven ervaren toezichtlast door de veranderende werkwijze van de

provincie. Als bedrijven een vermindering ervaren in de toezichtlast is dat een indicator voor effectiever toezicht.

De provincies die in dit onderzoek zijn vergeleken, onder andere ter verbetering van het risicogestuurd model van Zuid-Holland, worden in hoofdstuk 7 aan deze indicatoren getoetst. De optimalisatiestap van het risicogestuurd model van Zuid-Holland vindt plaats in paragraaf 7.8.

### **3.6 Resumé**

In de uitvoering van het vergelijkend onderzoek is datatriangulatie toegepast. Zo worden diverse informatiebronnen verzameld, verwerkt en toegepast. De verschillende informatiebronnen worden allen ingezet om tot beantwoording van deelvragen en hoofdvraag te komen. Zo is ervoor gekozen om interviews te houden met een ongestructureerd en open karakter. De respondenten zijn personen die aan de basis van de ontwikkeling van de risicogestuurde toezichtmodellen in de verschillende provincies hebben gestaan. Het gaat hier om toezichthouders, beleidsmedewerkers en leidinggevendenden bij afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het houden toezicht en handhaving.

Daarnaast is er ook verschillende literatuur gebruikt die als directe input (beschrijvingen risicogestuurde toezichtmodellen) of als indirecte input (bestuurskundige theorieën) hebben gediend. Het gaat hier om empirische onderzoeksdata die betrekking hebben op de toepassingen van risicogestuurd toezicht (op de naleving) door diverse overheden, maar ook om beschrijvingen van werkwijzen van risicogestuurd toezicht. Vervolgens is een brede hoeveelheid aan wetenschappelijke theorieën over toezicht en handhaving van wet- en regelgeving onderzocht. Het gaat hier bij deze onderzoeksdata om kwalitatieve data. Dat maakt het, in tegenstelling tot kwantitatieve onderzoeksdata, lastig om meetbare gegevens te verzamelen. Om toch meetbaar te maken of toezicht effectiever en efficiënter wordt door gebruik te maken van risicogestuurd toezicht zijn een zestal indicatoren vastgesteld.

Om meetbaar te maken dat toezicht mogelijk efficiënter wordt door te werken met risicogestuurd toezicht worden daarom de volgende drie indicatoren gebruikt:

1. Het aantal controle-uren per bedrijf.
2. Het aantal gecontroleerde bedrijven per jaar.
3. Het aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet-risicovolle bedrijven.

Om meetbaar te maken dat toezicht mogelijk effectiever wordt door te werken met risicogestuurd toezicht worden de volgende drie indicatoren gebruikt:

1. Het percentage bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.
2. De mate waarin sprake is van verbetering van maatschappelijke doelstellingen.
3. Het percentage bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.

## 4 Risicogestuurd- en traditioneel toezicht vergeleken

In hoofdstuk 1 zijn traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht al kort de revue gepasseerd. In dit hoofdstuk wordt duidelijkheid gegeven in de betekenis van deze termen en wordt tevens toegelicht wat het belangrijkste verschil is tussen deze twee toezichtmethoden. Dit gebeurt onder andere met gebruikmaking van theorieën van Mertens (2006) en Hampton (2005). Eerst wordt inzicht gegeven in de vele toepassingen van risicogestuurd toezicht bij toezicht- en inspectiewerkzaamheden.

Verder wordt er geschetst wat de verantwoordelijkheden zijn binnen het vakgebied toezicht en handhaving, gebruikmakend van theorieën van Macrory (2006) en Faure (2007). Ook wordt inzicht gegeven in en de rol van de inspecteur/toezichthouder is.

### 4.1 Risicogestuurd toezicht kent vele toepassingen

Wat is risico? Risico wordt meestal gedefinieerd als de kans maal effect. In de faalkans benadering wordt risico gedefinieerd als de kans van falen maal de consequenties van falen.

Wat is risicogestuurd toezicht? Er is moeilijk een definitie van te geven, want verschillende overheden hanteren hun eigen definitie, zo blijkt uit deze paragraaf. Zo kent de GGD stimulerend (risicogestuurd) toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Dit betekent dat de kindercentra die het goed doen minder met toezicht te maken krijgen en er dus meer tijd is voor intensief toezicht op de centra die minder goed presteren. Monique Kavelaars (2007), bestuurslid van de GGD stelt: *“een betere kwaliteit van de kinderopvang is het gevolg en het is een betere besteding van tijd en geld”* (Servicecentrum Handhaving, 2007). Dit duidt op een efficiëntere wijze van toezicht houden.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg gebruikt, om efficiënt en effectief te handhaven, risicogestuurd toezicht onder de naam: ‘Gefaseerd toezicht’<sup>14</sup>. Binnen deze methodiek wordt eerst bepaald waar zich risico's bevinden die de kwaliteit van zorg kunnen ondermijnen. Hierna worden er inspectiebezoeken of handhavingmaatregelen uitgevoerd. De derde fase van het gefaseerde toezicht is de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Voor het verzamelen van gegevens maakt men gebruik van verschillende bronnen: kwaliteitsinformatie die de zorgaanbieders zelf aanleveren, meldingen en andere signalen die de inspectie ontvangt van zorgaanbieders en burgers en systematisch verzamelde ervaringen van cliënten. Ook wordt een analyse gemaakt op basis van twintig, door ziekenhuizen verstrekte, indicatoren die betrekking hebben op de uitkomsten van de zorg. Vervolgens maakt men op basis van de gegevens een schatting van de risico's. Er wordt hierbij gekeken naar zowel absolute normen (bijvoorbeeld minimum aantal operaties per jaar) als relatieve normen (bijvoorbeeld percentielscores) en naar trends.<sup>15</sup>

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) werkt met een toezichtarrangement voor luchtvaartoperationele bedrijven gebaseerd op het adviesrapport 'Scopebepaling toezichtarran-

<sup>14</sup> Bron: <http://www.igz.nl/loketzorgaanbieders/indicatoren/toelichting-gt>

<sup>15</sup> Bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg (<http://www.igz.nl/loketzorgaanbieders/indicatoren/toelichting-gt>)



gement Luchtvaartoperationele bedrijven (TA-LOB)' uit 2006<sup>16</sup>. Een van de punten uit dit rapport is het werken door middel van een risicogestuurd toezichtmodel.

Een risicoanalyse wordt uitgevoerd op basis van naleving en risicoprofielen per bedrijf, groep of object van toezicht. Het risicogestuurde toezicht vindt plaats in samenwerking met andere overheden en onafhankelijke deskundigen. Het inspectieprogramma biedt echter ook nog ruimte voor thema-inspecties en actualiteit. De inspecties worden ook zoveel mogelijk geclusterd.

Vanaf 2008 werkt de IVW vanuit de 'Visie toezicht Luchtvaartoperationele bedrijven: Verdien(d) vertrouwen', welke door minister Eurlings aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>17</sup>. Deze visie is een product van de hierboven beschreven scopebepaling, wat feitelijk een evaluatie was. De kern van de visie van IVW is dat de nieuwe manier van werken, gebruikmakend van risicomanagement, selectief en slagvaardig is. Het blijkt een (kosten)efficiënte manier voor het beheersen van veiligheidsrisico's. IVW heeft een aantal accenten in toezicht verlegd. Uit de brief blijkt dat op de volgende onderdelen de accenten zijn verlegd;

1. Informatie verzamelen: naar meer dataverzameling en analyse vooraf;
2. Beoordelen: naar een eenduidige en transparante wijze van beoordelen en verantwoording afleggen;
3. Intervenieren: doelgroepen onderscheiden die maatwerk van de Inspectie Verkeer en Waterstaat verdienen en vervolgens intervenieren met het uitgangspunt zacht waar het kan en ook hard waar het moet.

De IVW wil zo de luchtvaartsector met minder inspectielast opzadelen en ondertussen de veiligheidsrisico's beheersen. Een mooi voorbeeld van risicogestuurd toezicht. Goed functionerende (lees: nalevende) bedrijven ervaren minder toezichtlast dan voorheen, slechter nalevende bedrijven ervaren en krijgen meer toezicht. Hierbij wil de Inspectie op een transparante wijze verantwoording afleggen aan zowel sector als aan de politiek over deze nieuwe toezichtarrangement. Aangezien de goed functionerende bedrijven minder toezichtlast ervaren is er hier ook al sprake van effectiviteit. Zoals Aptroot dit beoogt voor de naleving van de milieuwetten is dit dus al gerealiseerd in de luchtvaartsector.

In het rapport 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt risicogestuurd als volgt gedefinieerd:

*"Risicogestuurd: het toezicht moet afgestemd zijn op de risico's in een bepaalde sector en de zwaarte van de ministeriële verantwoordelijkheid (die is bijvoorbeeld voor het funderend onderwijs groter dan voor de podiumkunsten)"*<sup>18</sup>

De Wereldbank omschrijft, in haar rol als controlerende instantie op banken en pensioenfondsen, risicogestuurd toezicht als volgt:

*"A structured process aimed at identifying the most critical risks that face each company and through a focused review by the supervisor to assess the company's management of those risks and the company's financial vulnerability to potential adverse experience."*<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Inspectie Verkeer en Waterstaat, adviesrapport scopebepaling toezichtarrangement Luchtvaartoperationele Bedrijven, Hoofddorp, januari 2006

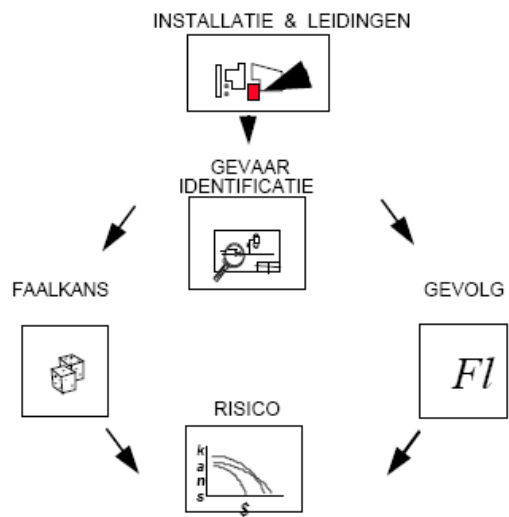
<sup>17</sup> Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, kamerstuk 118838, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 XII, nr. 82, 27 mei 2008

<sup>18</sup> Ministerie van OCW, *toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht – visie op toezicht OCW 2007-2011*, 2006.

<sup>19</sup> Bron: [http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/Risk\\_based\\_supervision\\_-\\_visuals\\_-\\_Mar\\_2001.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/assets/images/Risk_based_supervision_-_visuals_-_Mar_2001.pdf)



Bij bedrijven binnen de nucleaire energiesector, gas en petrochemische sector is werken met risicogestuurd toezicht al zeer gebruikelijk. Het zogenaamde Risk Based Inspection<sup>20</sup> (RBI) is een methode om een kosteneffectief en efficiënt inspectieprogramma op te stellen. De inspecties worden afgestemd op de feitelijke inspectienoodzaak. RBI procedures baseren zich op zowel kwalitatieve als ook kwantitatieve methoden. Kwalitatieve procedures zijn gebaseerd op ervaring en de kennis van de medewerkers en kwantitatieve procedures zijn gebaseerd op disciplines om prioriteiten te stellen aan het inspectieprogramma. Det Norske Veritas (DNV) ondersteunt de procesindustrie met het opbouwen van RBI-systemen. De brochure 'Risk Based Inspection voor de procesindustrie'<sup>21</sup> geeft ons de volgende informatie. Risk Based Inspection zorgt ervoor dat bij een gelijkblijvende inspectie- en onderhoudspanning een hoger niveau van risico beheersing wordt verkregen. Dit houdt dus in een efficiëntere manier van uitvoering van inspectie en onderhoud. Dit kan door minder aandacht te besteden aan inspectie van apparatuur met een laag risico en de gebruikelijke hoeveelheid aandacht te besteden aan apparatuur die een (zeer) hoog risico vormt. Het voordeel hiervan is dat de beschikbaarheid van de installatie wordt vergroot, zonder dat het risico toeneemt. Hierdoor neemt de winstgevendheid van de installatie toe en zullen ook de bedrijfskosten voor operatie, onderhoud en inspectie afnemen. Om een kostenbewust inspectie programma op te zetten kregen, moeten de volgende stappen worden uitgevoerd:



Figuur 7: Risk Based Inspection

vol-

- Onderzoek installaties op gebieden van hoog risico;
- Bepaal het risico per apparaat of leiding;
- Rangschik de apparatuur en het leidingwerk op basis van het gemeten risico;
- Ontwerp een kostenbewust inspectieprogramma;
- Behandel op systematische wijze het risico van falende apparatuur en leidingen.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat risicogestuurd toezicht binnen vele vakdisciplines binnen en buiten de overheid een toepassing heeft gekregen. Ook blijkt dat elke vakdiscipline zijn eigen invulling geeft aan sturing van werkzaamheden op basis van risico's.

Concluderend kan gesteld worden dat er een rode draad is te herkennen bij de beschreven voorbeelden. Deze rode draad omschrijven we als volgt: met risicogestuurd toezicht kan, daar waar de kans op een slechte naleving groot is en/of het effect (de consequenties) van een slechte naleving negatief zijn, de belangrijkste prioriteiten in toezicht gelegd worden.

Consequenties kunnen hierbij verschillend van aard zijn. Ze variëren van financiële consequenties tot het falen van fabrieksinstallaties en van kwaliteit van onderwijs tot het niet naleven van normen en wet- en regelgeving en de (politieke) gevolgen daarvan. De onderdelen

<sup>20</sup> RBI is een risicogestuurde methode voor inspecties binnen de olie- en gasindustrie

<sup>21</sup> Bron: www.dnv.nl

met het grootste risico worden vervolgens meer gecontroleerd en waar nodig gehandhaafd, zodat een niveau van voldoende naleving wordt bereikt.

Uit een aantal hierboven beschreven praktijkvoorbeelden van toezichthoudende instanties blijkt dat risicogestuurd toezicht een veelal efficiëntere manier van werken kan zijn. Dit bleek in elk geval bij:

- het toezicht op de kinderopvang door de GGD;
- het toezicht op de gezondheidszorg door de Inspectie voor de Gezondheidszorg;
- het toezicht op de luchtvaartsector door de Inspectie Verkeer en Waterstaat;
- het uitvoeren van inspectie en onderhoud in de procesindustrie door middel van Risk Based Inspection

## **4.2 Traditioneel toezicht en de belangrijkste verschillen met risicogestuurd toezicht**

Wat is traditioneel toezicht? En wat zijn de belangrijkste verschillen met risicogestuurd toezicht? Deze paragraaf beschrijft diverse theorieën en citaten van ervaringsdeskundigen op het gebied van toezicht waardoor de verschillen tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht duidelijk moeten worden.

### **4.2.1 Traditioneel versus risicogestuurd**

Traditioneel toezicht gaat uit van een volledige controle, oftewel alle voorschriften uit de vergunning worden in één jaar of tijdens een controlebezoek door de toezichthoudende overheid ook daadwerkelijk gecontroleerd. Voor grote bedrijven kan dit betekenen dat een volledige controle meerdere dagen in beslag neemt. Alle onderdelen van de vergunning en/of milieuaspecten worden gecontroleerd. Indien er geen overtredingen zijn geconstateerd, vindt een traditionele controle gebruikelijk éénmaal per jaar plaats. Indien er wel sprake is van overtredingen, zullen er meerdere controles worden uitgevoerd. Bij traditioneel toezicht wordt geen rekening gehouden met de kans of het effect van een slechte naleving, zodat alle soortgelijke bedrijven evenveel aandacht krijgen. Er wordt in het prioriteren van toezicht niet gelet op de naleving van een bedrijf.

Binnen het traditionele toezicht bestaan er ook verschillende vormen (preventief en repressief<sup>22</sup>) van toezicht en ook kent deze methode meerdere fasen, net als het risicogestuurde toezicht.

Door risicogestuurd toezicht in te zetten neemt het bevoegd gezag een meer proactieve rol in ten opzichte van traditioneel toezicht, zo blijkt uit het beleid van de provincie Limburg:

*“Met de voorgestelde vernieuwing van het toezicht- en handhavingbeleid speelt de provincie Limburg maximaal in op de maatschappelijke ontwikkelingen. Op deze wijze wordt de toezichtlast bij bedrijven die de eigen verantwoordelijkheid nemen tot een verantwoord minimum beperkt. Ondernemers die goed presteren, komen in een positief daglicht te staan, terwijl ondernemers die op milieuvlak slecht presteren stevig worden aangepakt. Tenslotte*

---

<sup>22</sup> Preventieve controles zijn bedoeld ter voorkoming van overtredingen. Repressieve controles zijn bedoeld om de overtredingen ongedaan te maken.

*verandert de focus van het corrigeren achteraf naar advisering en begeleiding vooraf; van traditionele repressieve handhaving via actief toezicht op basis van maatwerk naar proactieve advisering. Dit alles ook in het belang van de burger en de fysieke leefomgeving in Limburg.*<sup>23</sup>

Mertens (2006) beschrijft in het boek 'Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland' dat, anders dan tegenwoordig, toezicht voorheen vrij subjectief werd vormgegeven door de toezichthouder:

*"Veel inspecteurs hadden een eigen 'theorie' over hoe ze de 'werkelijkheid' kenden. Die theorieën werden zelden aan een kritisch onderzoek onderworpen. De subjecten van het toezicht moesten dat veelal aanvaarden. Inspecteurs hechten in de regel intern in de organisatie ook aan de eigen vrijheid bij het invullen van hun inspecterende werkzaamheden."*

Mertens (2006) beschrijft vervolgens herkenbaar dat inspecties de laatste jaren in belang zijn toegenomen en dat toezichthoudende organisaties over hun werkwijze meer moeten verantwoorden, wat tot gevolg heeft gehad dat systemen van kwaliteitsborging een toenemende rol hebben gekregen. Beredeneerde werkplannen en werkwijzen zijn tegenwoordig organisatiebreed, met als gevolg dat de eigen ideeën en werkwijzen van de inspecteurs worden ingeperkt en binnen de werkplannen moeten passen. Tegenwoordig is de werkwijze van inspecties veelal transparant en vaak openbaar gemaakt. Een van de ideeën daarachter is dat inspecteurs onder toezicht gestelden controleren op de naleving van wet- en regelgeving en zelf dan ook aan bepaalde kwaliteitscriteria dienen te voldoen, op systeemniveau onderworpen aan een politieke beoordeling.

Mertens' (2006) beredenering spreekt niet over risicogestuurd toezicht, maar over traditioneel toezicht. Gesteld kan worden dat de toezichthouder voorheen meer dan nu subjectief te werk kon gaan, niet gehinderd door kwaliteitscriteria en vastgestelde werkplannen.

Waar ook gesproken wordt over traditioneel toezicht is in het rapport 'Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven' van M.A. de Bree (2009). Hierin wordt opgemerkt dat traditioneel toezicht, toezicht op output is. Toezicht op output zorgt ervoor dat de getroffen maatregelen worden gericht op de beëindiging van de overtreding. Het organiseren hiervan heeft een oppervlakkig en 'single loop'-karakter, aldus De Bree (2009). Dit zagen we in dit onderzoek eerder al in paragraaf 2.6 toen de theorie van Bekkers e.a. (2002) over klassieke en moderne toezichtarrangementen werd belicht. Bij dit single-loop-toezicht wordt 'slechts' gefocust op het bereiken van een zekere output, zoals het behalen van bepaalde emissienormen of het op een juiste manier opslaan van gevaarlijke stoffen. Systeemtoezicht echter richt zich niet op de output, maar op de processen, strategieën en procedures die naleving als doel hebben. Bij systeemtoezicht wordt aandacht besteed aan managementsystemen, aan de manier waarop geborgd wordt dat een bedrijf in compliance is. Bij toezicht op output controleert de toezichthouder of aan de vergunningvoorschriften en wettelijke eisen wordt voldaan. Deze vorm van toezicht zou bedrijven slechts uitlokken tot het ongedaan maken van overtredingen en niet breder te kijken of een bepaalde overtreding bredere gevolgen heeft. Uit deze inleiding systeemgericht toezicht van De Bree (2009) blijkt dat traditioneel toezicht, door het single-loop karakter, weinig effectief is. De door een bedrijf bereikte output (naleving) geeft geen garanties voor naleving in de toekomst. Of risicoges-

---

<sup>23</sup> Bron: toezicht- en handhavingbeleid provincie Limburg vanaf januari 2007

tuurd toezicht wel garanties geeft voor naleving in de toekomst wordt door De Bree (2009) in het midden gelaten.

Philip Hampton (2005) heeft op verzoek van een der ministers van Groot-Brittannië nagedacht over de vermindering van de administratieve lasten door bevordering van een efficiëntere aanpak van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en de daaraan gekoppelde handhaving. In het uitgebreide onderzoeksrapport<sup>24</sup> dat hij uitbrengt naar de landelijke politiek komt hij onder meer tot de conclusie dat een omvangrijke risico-inventarisatie de basis moet zijn van alle wettelijke toezicht- en handhavingprogramma's. Hij pleit er ook voor dat geen enkele inspectie, in tegenstelling tot de tot dan toe gebruikelijke werkwijze, wordt uitgevoerd zonder reden en dat van 'risicoarme' bedrijven minder gegevens en informatie geëist worden dan van risicovolle bedrijven.

In zijn beschrijving van de 'huidige' manier van toezicht houden op milieuwet- en regelgeving concludeert Hampton (2005) in hoofdstuk twee:

*"Overall, the level of inspections in parts of the regulatory system seems higher than is necessary to achieve regulatory outcomes. Inspection is a high-cost activity, and inflexible inspection programmes, in inspecting businesses unnecessarily, take resources away from advice services, where there are serious unmet needs."*

Het wordt in de context van Hampton's (2005) onderzoek volstrekt duidelijk dat, wanneer geen gebruik gemaakt wordt van risicogestuurd toezicht, inspecties vaak inefficiënt worden uitgevoerd. Immers, er wordt teveel tijd besteed aan weinig risicovolle bedrijven. Risicogestuurd toezicht, zo wordt uit Hampton's (2005) onderzoek geconcludeerd, is een efficiënte manier van toezicht houden. Hampton (2005) haalt in zijn rapport de 'Enforcement pyramid' (zie figuur 8) van Ayers en Braithwaite (1992) aan. Deze Handhavingpiramide beeldt uit hoe Ayers en Braithwaite (1992) denken dat compliance gewaarborgd kan worden. Het geeft de verschillende rollen weer die toezichthouders kunnen spelen tijdens het uitoefenen van hun werk.

Om bedrijven in compliance te krijgen, is hun idee, moet de toezichthouder beginnen met adviseren en inspecteren (onderin de piramide) en dan pas waarschuwen en (financieel) straffen. De onderwerpen hoger op de piramide zouden gebruikt moeten worden voor risicovolle bedrijven.

Deze benadering is door veel toezichthoudende overheden in Groot-Brittannië overgenomen, zodat de klassieke willekeurige wijze van inspecteren is veranderd in (risico)gericht toezicht. Het is daar tegenwoordig zo dat de fiscale autoriteiten (HMRC) geen inspectie meer uitvoeren zonder goede beoorde-



Figuur 8: handhavingpiramide van I. Ayres & J. Braithwaite

<sup>24</sup> Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, 2005

ling van de risico's van niet-naleving.

Het is hier op zijn plaats om nog aandacht te besteden aan Hampton's (2005) beginselen van inspectie en handhaving. Ze zijn vrij vertaald uit het Engels en geven een interessante kijk op een effectieve wijze van toezicht en handhaving, waarbij het terugdringen van administratieve lasten een belangrijk doel is. Hier volgt een opsomming van beginselen.<sup>25</sup>

- Wetgevers moeten gebruik maken van een uitgebreide risicobeoordeling om de middelen te concentreren op de gebieden, bedrijven en beleidsvelden die ze het hardst nodig hebben;
- Geen inspectie moet plaatsvinden zonder een reden;
- Wetgevers dienen gezaghebbend te zijn;
- Wet- en regelgeving moet zo zijn geschreven dat ze gemakkelijk te begrijpen, uit te voeren en gehandhaafd kunnen worden;
- Alle belanghebbende partijen moeten worden geraadpleegd als wet- en regelgeving wordt opgesteld;
- Bedrijven zouden geen onnodige informatie aan de overheid hoeven te verstrekken, noch informatie tweemaal hoeven aan te bieden;
- De enkele bedrijven die volharden in non-compliance moeten snel worden geïdentificeerd en een evenredige sanctie opgelegd krijgen;
- Wetgevers moeten erkennen dat een essentieel onderdeel van hun activiteit bestaat uit het stimuleren van de economische vooruitgang. Er moet alleen ingegrepen worden als er sprake is van een duidelijk geval voor bescherming;
- De regelgevende instanties moeten afleggen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun activiteiten, terwijl de overgebleven onafhankelijke in de besluiten zij nemen;
- De regelgevende instanties moeten een goede grootte en werkingssfeer hebben. Er moet geen nieuwe overheid worden gecreëerd waar een bestaande overheid het werk kan doen;
- Als er nieuw beleid en wetgeving wordt opgesteld moet er expliciet aandacht worden besteed aan de handhaafbaarheid ervan en aan het minimaliseren van administratieve lasten.

De bovenstaande opsomming lijkt alleszins redelijke beginselen te bevatten. De overheid moet bedrijven niet teveel lastig vallen en moet tevens transparant zijn in het maken van beleid en bedrijven niet teveel lastig vallen met papier- noch inspectiewerk. Zaken die duidelijk te herkennen zijn in ons land. Sinds het rijksprogramma Vernieuwing Toezicht klinken deze beginselen mogelijk op alle ministeries!

Resumerend worden de in deze paragraaf beschreven kenmerken van traditioneel en risico-gestuurd toezicht in tabel 4 weergegeven. Voor het samenstellen van deze tabel is gebruik gemaakt van de theorieën die in dit onderzoek zijn bestudeerd.

---

<sup>25</sup> Hampton, Ph., "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement", London: HM Treasury 2005

Tabel 4: op welke onderdelen verschillen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht?

Parameter	Traditioneel toezicht	Risicogestuurd toezicht
Toezichtarrangement	Veelal repressief toezicht na incidenten.	Repressief toezicht is belangrijk, Preventief toezicht is belangrijker.
Prioriteitstelling controle onderwerpen	Volledige controle van alle voorschriften en thema's bij elk bedrijf.	Controles op basis van risicoanalyse en -profiel per bedrijf.
Prioriteitstelling controle frequentie	Elk vergelijkbaar bedrijf evenveel aandacht. Extra inzet naar aanleiding van incidenten.	Slim prioriteren: bedrijven met goed naleefgedrag krijgen minder toezicht.
Verantwoordelijkheid naleving	Toezichthouder neemt verantwoordelijkheid.	Bedrijf heeft eigen verantwoordelijkheid tot naleving.
Toezichtperceptie	Rechtmatig uitvoeren van toezicht. In beginsel geen samenwerking met andere overheden.	Efficiënt en effectief werken. O.a. door samenwerken en communiceren met andere toezichthouders.
Vrijheid toezichthouder	Veel vrijheid voor de individuele toezichthouder. Inspecties werden niet vanzelfsprekend gerapporteerd.	Toezicht wordt meer systematisch uitgevoerd. Minder vrijheden voor de individuele toezichthouder. Rapporteren is vanzelfsprekend.
Evaluatie werkwijze door bevoegd gezag	Ad hoc aanpassen beleid (als er al beleid is).	Jaarlijkse evaluatie toezichtbeleid. Door risicogestuurd toezicht weet je wat er speelt binnen een branche.
Sturing	Sturen op norm conform gedrag. Veelal kwantitatief.	Monitoren op norm conform gedrag op basis van risicobeheersing. Veelal kwalitatief.

### 4.3 Verantwoordelijkheden binnen toezicht

Bij het uitvoeren van toezicht op de naleving hebben allerlei partijen verschillende verantwoordelijkheden. Te denken valt aan wetgevers en beleidsmakers, onder toezicht gestelde bedrijven en toezichthouders (zowel het toezichthoudende overheidsorgaan als de toezichthoudende ambtenaar).

#### 4.3.1 Verantwoordelijkheid wetgever

Een aantal verantwoordelijkheden voor beleidsmakers en -uitvoerders wordt door de al eerder aangehaalde Macrory (2006) hieronder samengevat. Beleidsmakers zouden:

1. Hun handhavingsbeleid moeten publiceren;
2. Resultaten (outcome) moeten meten en niet alleen output van inspecties;
3. Elk jaar opnieuw hun keuzen van uitgevoerde handhavingacties moeten verantwoorden bij stakeholders, de bestuurders (ministers) en de politiek (het parlement);
4. Handhavingacties waar nodig opvolging moeten geven;
5. Handhaving op een transparante wijze moeten uitvoeren;
6. Transparant moeten zijn in de wijze waarop ze administratieve sancties toepast, en;
7. Perverse prikkels moeten vermijden die van invloed kunnen zijn op de reactie van de bestraffing.

Hoewel de bovenstaande opsomming in de Britse context is geschreven is deze herkenbaar voor de situatie in Nederland.

### **4.3.2 Verantwoordelijkheid toezichthouder**

De toezichthouder fungeert als vangnet als eventueel falende verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelden. De mazen van dit vangnet zijn echter niet altijd klein genoeg. Falend veiligheids- en milieutoezicht kan leiden tot schade aan derden. Dit hebben we gezien bij, we schromen bijna om dit overbekende voorbeeld te noemen, de vuurwerkramp te Enschede. Derden zullen verantwoordelijke instanties dan aansprakelijk stellen. In de uitspraken die volgden na de vuurwerkramp werd aansprakelijkheid van toezichthouders overigens afgewezen. Faure (2007) schetst dat aansprakelijkheid wordt afgewezen als het toezicht op basis van de wetsgeschiedenis alleen strekt tot bescherming van het algemeen belang en niet tot bescherming van het individuele (vermogens)belang van een slachtoffer. Grofweg stelt Faure (2007): hoe ruimer de beoordelingsmarge, hoe geringer het risico van aansprakelijkheid.

Dit houdt in dat als toezichthouders een ruime beleidsvrijheid wordt toegekend bij toezicht van het algemeen belang, de aansprakelijkheid van die toezichthouder beperkt is. Als op een zorgvuldige en effectieve wijze toezicht wordt gehouden is aansprakelijkheid niet te vrezen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) schetsen ook dat de rol en houding van de toezichthouder een belangrijke rol spelen in de wijze van toezicht houden. De houding van de inspecteur heeft zo zijn doorslag op het gedrag van de inspectee en de daarbij horende afwegingen om meer of minder verantwoordelijkheden bij deze inspectee neer te leggen. Dit zagen we ook in de paragraaf over klassiek en modern toezicht, paragraaf 2.6.

### **4.3.3 Effectief toezicht**

Arlen en Kraakman (1997) suggereerden en testten een systeem van self-reporting, waarbij bedrijven zelf vrijwillig overtredingen aan de publieke autoriteiten rapporteerden. Dit bleek een effectief middel te zijn om prikkels af te geven aan bedrijven om zowel aangifte te doen van overtredingen, als naleving van regelgeving. De toezichthouders konden zich daardoor meer richten op overtredingen die niet vrijwillig werden aangegeven.

Faure (2007) schetst in zijn voordracht nog een andere manier van effectief toezicht. Hij maakt een onderverdeling van overtreders en nalevers. Correcte naleving en vrijwillige rapportage van overtredingen wordt beloond met een minder streng toezichtregime, op notoire overtreders wordt daarentegen meer toezicht gehouden.



Een andere manier om effect te sorteren is het vooraf communiceren van toezichtbeleid aan bedrijven. Dit ligt ook voor de hand; als bekendgemaakt is welke onderwerpen uit de milieuvergunning er (in een jaar) zullen worden gecontroleerd, kun je ervoor zorgen dat je tijdig voldoet. Het doel is dan bereikt.

De Ridder en Winter (2010), onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, stellen in hun onderzoeksrapport 'Toezicht en effectmeting. Het kán!' dat bij effectiviteit van toezicht het niet alleen gaat om het afleggen van verantwoording. De toezichthoudende instanties moeten ook leren van de informatie die beschikbaar is over effectiviteit. Er worden door de toezichthoudende instanties al wel voorzichtige stappen genomen in het inzichtelijk krijgen van de effecten maar dit zijn tot nu toe slechts kleine stappen. Het gaat hierbij vaak om de eigen prestaties en minder over de gevolgen.

De effecten die optreden zijn te verdelen in nalevingeffecten, maatschappelijke effecten en neveneffecten. Hierbij zijn nalevingeffecten te verdelen in effecten van normstelling (wet- en regelgeving en milieuvergunning) en de effecten van toezicht op een bedrijf. De maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld het voorkomen van milieuschade of hinder, zijn vaak onbekend en de outcome is moeilijk te meten. Het bevorderen van naleving is vaak het enige doel van een toezichthoudende instantie.

Voor onderzoek naar de effecten van toezicht is het van belang om een driedeling te hantieren. De driedeling bestaat uit 'informatie', 'oordeelsvorming' en 'interventie'. Het gedrag en optreden van een toezichthouder is te duiden als interventie, bestaande uit een veelheid aan toezichtinterventies. Echter heeft interventie wel te maken met de mate waarin de toezichthouder beschikt over informatie zodat er een bepaald oordeel gevormd kan worden. Het gedrag van de toezichthouder, zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) dit ook stellen, is van grote invloed op de wijze van interventie en de naleving door de onder toezicht gestelde bedrijven.

#### **4.4 Resumé**

In dit hoofdstuk is ingegaan op het begrip risico in toezicht, op het traditioneel toezicht en verantwoordelijkheden binnen toezicht. In paragraaf 4.1 is de rode draad beschreven die te herkennen is in de vormen van risicogestuurd toezicht die door verschillende overheden, maar ook door het bedrijfsleven worden toegepast. De rode draad is als volgt beschreven: met risicogestuurd toezicht kan, daar waar de kans op een slechte naleving groot is en/of het effect (de consequenties) van een slechte naleving negatief zijn, de belangrijkste prioriteiten in toezicht gelegd worden.

Er is niet zondermeer eenduidig te definiëren wat nu exact bedoeld wordt met risicogestuurd toezicht aangezien vele verschillende instanties een andere definitie hebben. Risico daarentegen is wel eenduidig te definiëren als de kans op een gebeurtenis maal het effect ervan. Het verschil tussen het traditionele toezicht dat gebaseerd is op volledige controles (alle voorschriften uit een vergunning) en het risicogestuurde toezicht dat zich richt op de meest risicovolle voorschriften uit een vergunning is de meer proactieve aanpak en afwegingen die het bevoegd gezag maakt. Bij traditioneel toezicht is sprake van een bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het controleren van het naleefgedrag. Bij risicogestuurd toezicht wordt echter meer verantwoordelijkheid neergelegd bij het bedrijf. Dit is dan ook een belangrijk verschil tussen de twee toezichtmodellen. De focus verandert dus meer van het corrigeren achteraf naar het adviseren en begeleiden vooraf (compliance).



## 5 Op de bestuurlijke en politieke agenda

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op landelijk gebied geschetst die te maken met het risicogestuurd toezicht en de vraag om vermindering van de toezichtlast door de overheid bij de bedrijven. Ten eerste zullen wat ontwikkeling op wettelijk gebied worden aangegeven. Daarna wordt duidelijk gemaakt dat niet alleen de landelijke politiek om verandering vraagt maar ook het lokale bestuur en de handhavende instanties zelf.

### 5.1 Wettelijke ontwikkelingen

Binnen de Europese en landelijke politiek zijn er verschillende ontwikkelingen gaande die een andere vorm van toezicht en handhaving tot resultaat hebben. Een van deze ontwikkelingen is, zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) dit schetsten in hun boek *Handhaving – het spel tussen inspecteur en inspectee*, het vereenvoudigen van de wet- en regelgeving. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) schetsen een aantal oplossingen voor de tekortkomingen van handhaving. Eén van deze bekende oplossingen is het hebben of opstellen van eenduidige wet- en regelgeving. Reden hiervoor is dat er een grote kans bestaat dat er bij veel regels veel tegenstrijdigheden zullen zijn. Ook het niet kennen of begrijpen van wetten en regels door de bedrijven wordt als een groot probleem ervaren. Eenvoudige wet- en regelgeving maakt naleving door de bedrijven en handhaving door de overheid eenvoudiger. Minder regels vergroten ook de efficiëntie voor de handhaver aangezien deze minder verschillende wetten en regels moet controleren en zijn ter beschikking staande middelen dus beter kan indelen.

Zo wordt bijvoorbeeld op 1 juli 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht die verschillende bestaande wetten gaat vervangen. Hiermee komt er ook een einde aan de scheiding van verschillende bevoegde gezagen voor de uitvoering van de wet- en regelgeving. Deze vereenvoudiging moet het voor het bevoegd gezag makkelijker maken om haar wettelijke taak uit te voeren en voor de te controleren bedrijven wordt het eenvoudiger omdat ze nog maar te maken hebben met één bevoegd gezag. Deze nieuwe wet heeft niet direct relaties met het risicogestuurd toezicht maar kent wel hetzelfde politieke uitgangspunt, namelijk de vermindering van de toezichtlast door de overheid bij bedrijven. In plaats van dat er verschillende toezichthouders van verschillende organisaties over de vloer komen, komt er nu nog maar één toezichthouder die vele of zo niet alle aspecten van de vergunning controleert.

Op het gebied van waterkwaliteit- en kwantiteit komt er de Nieuwe waterwet die net als de Wabo verschillende bestaande wetten (onder andere Grondwaterwet) gaat vervangen en de handhavingstaken nog maar bij één bevoegd gezag zijn belegd.

In relatie tot de Wabo is er ook nog de ontwikkeling van Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Deze nieuw te formeren handhavinginstanties worden belast met het handhaven van vele soorten wetgeving. De toezichthouders die momenteel werkzaam zijn bij gemeenten, provincies en milieudiensten worden samengevoegd binnen een Regionale uitvoeringsdienst. Hierdoor zal er meer directe interactie zijn tussen de toezichthouders en zullen uiteindelijk de te controleren bedrijven minder te maken krijgen met verschillende toezichthouders en handhavers van verschillende handhavinginstanties.

Tevens is op 1-1-2008 het 'Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer' (BARIM), beter bekend als het Activiteitenbesluit, in werking betreden. Het Activiteitenbesluit vervangt 12 Algemene maatregelen van Bestuur<sup>26</sup> (AmvB's)<sup>27</sup>. Het Activiteitenbesluit definieert een drietal type bedrijven. De bedrijven onder type A zijn de bedrijven die onder het lichte regime van het Activiteitenbesluit vallen. De bedrijven zijn minder milieubelastend en hoeven bij oprichting of wijziging geen melding meer te doen aan het bevoegd gezag. Voor de komst van het Activiteitenbesluit was dit nog wel een verplichting. Voor deze bedrijven is er dus sprake van verminderde last aangezien ze niet meer belast worden met het aanvragen van een vergunning.

De bedrijven onder type B vallen volledig onder de regels van het Activiteitenbesluit. Voor een aantal bedrijven dat voorheen verplicht waren om een vergunning aan te vragen geldt nu dat ze een melding moeten doen conform het Activiteitenbesluit. Voor deze bedrijven is er ook sprake van verminderde last aangezien ze geen uitgebreide vergunningaanvraag meer hoeven te doen maar dat een eenvoudigere melding aan het bevoegd gezag volstaat. De bedrijven onder type C vallen voornamelijk niet volledig onder het Activiteitenbesluit. Deze bedrijven dienen nog wel vergunningen aan te vragen.

Op bedrijven die onder de regels van de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control), een Europese milieurecht richtlijn, vallen, is het Activiteitenbesluit niet van kracht. Deze IPPC bedrijven zijn in veel gevallen de grotere industriële en/of chemische bedrijven. Deze bedrijven dienen gewoon een vergunning aan te vragen bij het bevoegd gezag.

Naast deze ontwikkelingen op wettelijk gebied zijn er nog meer redenen waarom handhavende instanties steeds meer naar risicogestuurd toezicht overgaan. In de volgende paragrafen worden in het kort nog drie redenen gegeven.

## 5.2 De politiek vraagt specifiek om minder toezichtlast voor bedrijven

Op 23 februari 2006 aanvaardde de Tweede Kamer de motie Aptroot<sup>28</sup>. In die motie vraagt de Tweede Kamer om de oprichting van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven per 1 januari 2009. De achtergrond daarvan is vermindering van de onnodige last die bij bedrijven door het toezicht wordt veroorzaakt.

Dat toezicht noodzakelijk is, blijkt ook uit de stelling van het kabinet:

*“Toezicht moet er zijn, dat staat vast. Het beschermt zwakkere belangen, biedt veiligheid aan burgers en werknemers, zorgt voor betere naleving, voor rechtsgelijkheid en eerlijke concurrentie. Niemand die dat bestrijdt. Daar wil het kabinet ook niet aan tornen”<sup>29</sup>*

De overheid geeft op twee manieren invulling aan de vraag om vermindering van de onnodige toezichtlast bij bedrijven. Enerzijds op bedrijven waar veel toezicht plaatsvindt en anderzijds op een duidelijker bestuurlijk gezicht voor de toezichthouders. Hiervoor zijn een aantal doelstellingen benoemd.

<sup>26</sup> Een Algemene maatregel van Bestuur is een uitvoeringsbesluit van algemene strekking die voortvloeit uit een bepaalde wet. In dit geval behoort de AmvB bij de Wet milieubeheer.

<sup>27</sup> Bron: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit-0/>

<sup>28</sup> Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77

<sup>29</sup> Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, A. Nicolai, Kabinetsreactie op de tweede motie Aptroot, kenmerk SG2006/6055925, Den Haag, 8 september 2006

De doelstellingen van het programma zijn kort samengevat de volgende:

- binnen domeinen de toezichtlast met 25% verminderen en efficiëntie, kwaliteit en effectiviteit van controles verhogen.
- Bedrijven binnen een domein krijgen 1 aanspreekpunt (front-office). Dit aanspreekpunt organiseert en coördineert ook het toezicht op het bedrijf.
- Samenwerking tussen inspecteurs krijgt een verplichtend karakter.
- De overheidsorganisaties zullen bedrijven maximaal twee maal per jaar controleren, indien zwaarwegende redenen dan mag er vaker een controle worden uitgevoerd.
- Veranderen van de werkwijze en cultuur van toezichthouders.

Vanuit de overheid zal er stevige regie zijn op de uitvoering van bovenstaande doelstellingen. Er zijn door het kabinet een inspectieraad en een taskforce in het leven geroepen die moeten toezien op de uitvoering van toezicht en het ontwikkelen van initiatieven om de toezichtlast voor bedrijven te verminderen.

Toezichtlast wordt gemeten door middel van twee onderdelen: administratieve lasten van toezicht en de ervaren toezichtlast. De administratieve lasten zijn de feitelijke of kwantitatieve lasten uitgedrukt in tijd die een organisatie besteedt aan toezicht. De ervaren toezichtlast is een kwalitatieve beoordeling van lasten van toezicht. De ervaren toezichtlast wordt in 12 aspecten gemeten. Deze 12 aspecten zijn opgenomen in tabel 5.

Tabel 5: twaalf meetpunten van ervaren toezichtlast.

Twaalf meetpunten van ervaren toezichtlast	
1. Deskundigheid van de inspecteur	7. Focus op detail
2. Houding van de inspecteur	8. Leereffect voor het bedrijf
3. Werkwijze van de inspecteur	9. Samenloop met andere inspecties
4. Duidelijkheid doel van de inspectie	10. Duur van de inspectie
5. Plausibiliteit van inspectievragen	11. Tijdstip inspectie
6. Proportionaliteit opgelegde maatregelen	12. Kwaliteit inspectierapportage en vervolgactiviteiten

### 5.3 Het (lokale) bestuur vraagt om minder toezichtlast voor bedrijven

Net als de (landelijke) politiek vraagt ook het (lokale) bestuur van de provincie Zuid-Holland (Gedeputeerde Staten) om vermindering van de ervaren toezichtlast bij bedrijven. Deze wens is vastgelegd in de nota handhaving 2005 – 2008 waarin wordt gesteld dat er een specifiek model ontwikkeld moet worden. Er moet niet alleen naar een branche gekeken maar ook naar de bedrijven specifiek. Tevens moet er meer cijfermatig onderbouwd worden en er moet gebruik gemaakt worden van de 'expert-judgement' van de toezichthouders. Voor de totstandkoming van de nieuwe risicoanalyse is ook gebruik gemaakt van monitoring gegevens van voorgaande jaren. De basis voor de lokale politiek om voor een andere manier van handhaven te kiezen is in de meeste gevallen wel een veranderende wetgeving of moties zoals in paragraaf 4.1 beschreven. De lokale politiek kan echter verder gaan dan hetgeen minimaal wettelijk verplicht is of gevraagd wordt in de moties. Ook de vorm van hoe het nieuwe toezicht eruit ziet wordt mede bepaald door de lokale politiek.

Er is ook een tegengeluid op te vangen. Dit blijkt uit het 'Onderzoeksrapport Veranderend Toezicht' van Veldkamp e.a. (2007). Ze beantwoorden de vraag of we tevreden kunnen zijn met de in gang gezette veranderingen in toezicht als volgt:

*“Ja, gelet op bovenstaande<sup>30</sup> bloemlezing van geconstateerde ontwikkelingen. Nee, kijkend naar de beperkingen die samenhangen met de gekozen benadering en werkwijze. Allereerst ligt de nadruk te veel op vermindering van administratieve lasten veroorzaakt door toezicht op de regels. Door regels te schrappen is toezicht niet meer nodig en nemen dus de administratieve lasten af. Denken sommigen mensen, waaronder politici, wat al te gemakkelijk. Concreet resultaat op de korte termijn levert het wel op! Er zijn regels geschrapt, dus is er geen toezicht meer nodig, dat leidt tot minder lasten en dat bespaart kosten en levert dus geld op. Veranderend toezicht is te complex en niet gebaat bij dit soort reductionisme. De maatschappelijke effecten worden immers niet scherp in beeld gebracht. Een aantal vragen doen zich daarbij voor. Welke verantwoordelijkheden hangen samen met maatschappelijke risico's? En wie is verantwoordelijk? Wat gebeurt er eigenlijk als we meer vertrouwen hebben en minder regels? En als verticaal toezicht en handhaving een klein onderdeel worden van een evenwichtig stelsel van checks and balances? Sturen van de verdere ontwikkelingen van toezicht gericht op maatschappelijke effecten hoort voorop te staan. Gericht op de beoogde maatschappelijke effecten worden stelsels van regels op centraal en decentraal beoordeeld met oog voor de internationale en Europese verwevenheid”<sup>31</sup>.*

Het wordt hier duidelijk dat de vraag, van bedrijfsleven én politiek, om minder toezichtlast voor bedrijven een schaduwkant kent; de maatschappelijke effecten hiervan moeten niet worden vergeten. Falend veiligheids- en milieutoezicht kan immers leiden tot schade aan derden, is in paragraaf 4.3.2 geconcludeerd. De maatschappelijke effecten van het positief beantwoorden van de vraag van bedrijven om minder toezichtlast valt overigens buiten de scope van dit onderzoek.

---

<sup>30</sup> Uit Veldkamp e.a. (2007) citeren we wat met bovenstaande wordt bedoeld: “Rijksinspecties werken verplicht samen op vastgestelde domeinen. Op deze domeinen zijn en worden front offices ingericht. Met behulp van een uniforme meetmethode zijn toezichthouders nu goed in staat om de kwantitatieve en kwalitatieve lasten van het uitgevoerde toezicht te bepalen. Kwantitatief in betekenis van aantal inspecties per jaar, duur van en de tijd ter voorbereiding van de inspectie voor bedrijven en instellingen. Kwalitatief in de zin van inhoudelijke deskundigheid, organisatiesensitiviteit, context van geconstateerde overtredingen en coördinatie met andere inspecties. De uitkomsten van deze metingen geven richting aan de noodzakelijke verbeteringen binnen de verschillende domeinen. De toekomst van toezicht rust op een belangrijke pijler: de cultuuromslag bij de toezichthouders. Maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de behoefte aan ruimte bij de (professionele) toezichthouder anderzijds vormen de kernelementen in de voorgestane cultuuromslag. Een omslag die volop in voorbereiding is, niets meer, niets minder. Een omslag waarin handhaving als één van de instrumenten om gewenst gedrag tot stand te brengen bij bedrijven en instellingen wordt gezien. De omvang en aard van risico's in plaats van de overtreden regel als uitgangspunt hanteren bij de beslissing om tot interventie over te gaan. En nadrukkelijk het onderscheid tussen bewust en onbewust niet naleven van regels door bedrijven en instellingen betrekken in de beoordeling van een situatie. De initiatieven op landelijk niveau bij de toezichthouders en de inspecties krijgen navolging op lokaal niveau. Wij constateren dat op lokaal niveau ook al langere tijd wordt gewerkt aan de ontwikkeling van toezicht. Dat op ruime schaal het bedrijfsleven is en wordt betrokken bij de veranderingen in toezicht, verbaast ons niet. De commissie Stevens verwoordde duidelijk de wensen van het bedrijfsleven. Minder last van toezicht, maar wel meer effect.”

<sup>31</sup> citaat uit: Veldkamp e.a. (2007)

## 5.4 Controlerende instanties willen efficiënter en effectiever werken

Naast de politiek en het (lokale) bestuur vragen ook inspectie-instellingen om efficiëntie en effectiviteit. Een voorbeeld hiervan is een afgeleide uit het VROM onderzoek<sup>32</sup> dat in 2007 heeft plaatsgevonden.

Met het provincieonderzoek geeft de VROM-Inspectie inhoud aan het wettelijke toezicht dat de minister van VROM heeft op de uitvoering van toezichttaken door de provincies. Het belangrijkste doel van het onderzoek is zicht te krijgen op de wijze waarop de provincie Zuid-Holland invulling geeft aan de aan haar opgedragen toezichttaken. Een goede uitvoering van deze taken door de provincie levert waarborgen voor de beleidsdoelen Gezondheid, Veiligheid en Duurzaamheid van het Rijk. Een goede uitvoering kan tevens bijdragen aan een adequate bescherming van mens en milieu tegen risico's.

## 5.5 Resumé

Zoals in de bovenstaande paragrafen al weergegeven zijn en meerdere redenen waarom de bevoegde gezagen zijn overgaan tot meer risicogestuurd toezicht en/of een meer efficiëntere manier van werken. Zo is er ten eerste nieuwe wetgeving die er voor zorgt dat er meer sprake is van integrale handhaving wat betekent dat minder toezichthoudende overheidsdiensten een bedrijf controleren. Eén bevoegd gezag controleert een "bundel" van wetten, wat efficiënter is voor de handhavende instantie en een reductie van toezichtlast inhoudt voor het bedrijf.

Daarnaast heeft de politiek ook specifiek gevraagd om minder toezichtlast door bedrijven in de vorm van de motie Aptroot. De werkwijze en cultuur van de toezichthouders komt hierdoor te veranderen. Men wordt gedwongen efficiënter en effectiever te controleren.

De politieke standpunten zijn doorgesijpeld in de standpunten van het lokale bestuur van de provincie Zuid-Holland die ook om vermindering van de ervaren toezichtlast voor bedrijven vraagt. De afdeling die belast is met de handhaving dient deze standpunten in te vullen en na te leven.

Het tegengeluid wat klinkt is dat er niet teveel nadruk moet liggen op vermindering van administratieve lasten (veroorzaakt door toezicht op de regels). De maatschappelijke effecten van het schrappen van regels moeten eerst scherp in beeld gebracht worden, net als wie er verantwoordelijk is voor de maatschappelijke risico's.

---

<sup>32</sup> VROM, *Onderzoek VROM-taken provincie Zuid-Holland*, eindrapport september 2007

## 6 Vergelijking traditioneel toezichtmodel en risicogestuurd toezichtmodel provincie Zuid-Holland

In dit hoofdstuk vindt de vergelijking plaats tussen het traditionele toezichtmodel en het risicogestuurde toezichtmodel zoals deze worden toegepast binnen de provincie Zuid-Holland. Het doel van deze vergelijking is om te komen tot een antwoord op de vraag of het risicogestuurde toezicht efficiënter en effectiever is dan het traditionele toezicht. Als eerste is het traditionele toezichtmodel toegelicht waarna het risicogestuurde toezichtmodel is toegelicht. Hierna worden de verschillen weergegeven die uit de vergelijking naar voren zijn gekomen.

### 6.1 Beschrijving traditioneel toezichtmodel provincie Zuid-Holland

Het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland stelt beleidsdoelstelling en speerpunten op die door de provinciale organisatie gerealiseerd moeten worden. Om deze beleidsdoelstelling te realiseren zijn instrumenten nodig. Eén van deze instrumenten is handhaving. In de nota handhaving wordt het volgende gesteld:

*“Het doel van handhaving als instrument in de beleidsketen: Handhaving draagt bij aan het realiseren van een zichtbare verbetering van de duurzame leefomgevingkwaliteit door de naleving van wetten en regels door de doelgroepen preventief en reactief te bevorderen.”<sup>33</sup>*

Binnen de provincie Zuid-Holland is de afdeling Handhaving belast met de taken omtrent het houden van toezicht op bedrijven en de Handhaving hierop. In bijlage 3 is een beschrijving van de provincie Zuid-Holland en de afdeling Handhaving opgenomen.

De afdeling Handhaving werkt in de uitvoering van haar toezichttaken samen met verschillende partijen: intern binnen de directie/de provincie, in interprovinciaal verband, met andere overheden, met bedrijven en branches en met omwonenden en milieuorganisaties.

Tabel 6 geeft een overzicht van interne en externe partijen waarmee de afdeling handhaving van de provincie Zuid-Holland samenwerkt. De afdeling handhaving zelf bestaat uit een stafbureau, 3 regiobureau's en een bureau Bijzondere Bedrijven en Opsporing (BBBO). Binnen de provincie Zuid-Holland wordt samengewerkt en afgestemd met andere afdelingen, Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland maar ook met de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Extern stemt afdeling Handhaving af met andere controle- en inspectiediensten en met bedrijven en burgers.

---

<sup>33</sup> Bron: Nota Handhaving Zuid-Holland 2005-2008, provincie Zuid-Holland, 2004.

Tabel 6: externe en interne actoren binnen het werkveld van de afdeling handhaving

Extern	Intern
Politiekorpsen	Afdeling vergunningen
Openbaar ministerie	Afdeling milieu
VROM-Inspectie	Afdeling water
Hoogheemraadschappen	Afdeling groen
Algemene Inspectie Dienst	
Gemeenten	DCMR Milieudienst Rijnmond
Milieudiensten	
Rijkswaterstaat	Provinciale Staten
Waterschappen	Gedeputeerde Staten
Douane	Kabinet
	Afdeling Communicatie
Bedrijven	
Burgers	
Pers/media	
Politiek	
Belangengroepen	

De taken en werkwijze van de afdeling handhaving zijn vastgesteld in beleidsdocumenten. Ten eerste is er de Nota Handhaving Zuid-Holland. Deze nota wordt voor een periode van vier jaar opgesteld en volgt de vierjaren cyclus van het college van Gedeputeerde Staten. De nota beschrijft onder andere de gestelde doelen, de strategie en werkwijze en de wijze van uitvoering. Ten tweede is er het handhavinguitvoeringsprogramma (HUP) waarin voor een bepaalde periode concreet vastligt hoe de handhavingactiviteiten dienen te worden uitgevoerd. De prioriteiten en doelstellingen zoals deze in de nota handhaving zijn verwoord vormen de basis voor het HUP. In het HUP is weergegeven welke concrete activiteiten met bijbehorende capaciteit dienen te worden uitgevoerd. Dit is neergelegd in een werkplanning<sup>34</sup>.

De traditionele werkwijze was vooral gebaseerd op het uitvoeren van repressieve controles bij bedrijven. Deze controles waren gebaseerd op volledige controles. Een volledige controle bij een inrichting is een controle waarbij iedere kern- en aanvullende bepaling<sup>35</sup> uit het voor de inrichting geldende toezichtplan één maal wordt gecontroleerd. Een volledige controle kan bestaan uit meerdere deelcontroles. Een deelcontrole bij een inrichting is een controle waarbij een deel van de kern- en of aanvullende bepalingen uit het voor de inrichting geldende toezichtplan wordt gecontroleerd. Meerdere deelcontroles vormen één volledige controle als bij die deelcontroles iedere kern- en aanvullende bepaling uit het voor de inrichting geldende toezichtplan tenminste eenmaal is gecontroleerd. Voorwaarde daarbij is dat de deelcontroles binnen de afgesproken periodiciteit van de voor de inrichting(categorie) geldende volledige controle zijn uitgevoerd.

De periodiciteit van een volledige controle is vastgelegd in een afdelingsplan middels de afgesproken frequentie voor de betreffende inrichting(categorie). Per categorie zijn dus ken-

<sup>34</sup> Bron: Nota Handhaving Zuid-Holland 2005-2008, 23 november 2004, Den Haag.

<sup>35</sup> Met kern bepaling wordt bedoeld alle relevante en dus verplicht te controleren bepalingen uit een vergunning. Met aanvullende bepaling wordt bedoeld de minder relevante en dus niet verplichte te controleren bepalingen uit een vergunning.



getallen opgesteld. Deze kengetallen betreffen het aantal uren dat een inspecteur gemiddeld nodig heeft voor een volledige controle van een inrichting. Deze kengetallen zijn bepaald op de ervaring die binnen de afdeling is opgebouwd met de controles die in het verleden zijn uitgevoerd. De kengetallen zijn bepaald per branche of categorie van bedrijven. Zo heeft de branche van scheepswerven een lager kengetal dan de branche van voedingsmiddelen bedrijven omdat het bij voedingsmiddelenbedrijven vaak om grotere inrichting gaat maar ook de vergunningen vaak meer voorschriften bevatten dan de vergunningen van een scheepswerf.

Naast de volledige controles werden ieder jaar ook nog speerpunten opgesteld waarbij tijdens controles extra aandacht aan werd besteed. Zo werden bijvoorbeeld alle administratieve verplichtingen van een inrichting extra steekproefsgewijs gecontroleerd tijdens een basis administratieve controle<sup>36</sup>. Deze administratieve controle kwam bovenop de volledige controle en zorgde dus voor meer toezichtlast bij de bedrijven. Zodra er overtredingen werden geconstateerd bij de basis administratieve controles volgde een diepgaande administratieve controle waarbij complete registratie en of boekhoudingen gecontroleerd werden.

Het jaar erop worden alle bedrijven weer op dezelfde wijze gecontroleerd. Dit betekent dat een bedrijf dat vorig jaar alles in orde had en ook geen risico vormt voor zijn omgeving evenveel controles krijgt als een bedrijf dat de regels niet naleeft. Een bedrijf dat de regels naleeft wordt dus niet beloond ten opzichte van een bedrijf met een slecht naleefgedrag. Dit wordt mede veroorzaakt door te werken met vaste kengetallen die geen vrijheid kennen met betrekking tot het naleefgedrag van een bedrijf.

Deze manier van toezicht houden en inspecteren werd dus als erg belastend ervaren door de bedrijven en dit werd ook door de politiek erkend in de vorm van de motie Aptroot.

## **6.2 Beschrijving risicogestuurd toezichtmodel provincie Zuid-Holland<sup>37</sup>**

Zoals al in hoofdstuk 4 beschreven zijn er meerdere redenen geweest waarom de afdeling Handhaving van de provincie Zuid-Holland is overgestapt naar de nieuwe risicogestuurde vorm van toezicht en handhaving. De oude werkwijze was alleen gebaseerd op branches. Per branche werden de kengetallen bepaald. De kengetallen vormen de basis voor een controle. De kengetallen zijn het gemiddeld aantal uren die een inspecteur nodig heeft om een controle uit te voeren bij een bedrijf binnen een bepaalde branche. De nieuwe werkwijze is echter meer gericht op risicogerichte benadering op bedrijfsniveau. Dit betekent dat er naar elk bedrijf afzonderlijk gekeken wordt om de uren die nodig zijn voor toezicht en handhaving te bepalen.

Risicogestuurd toezicht bestaat uit twee onderdelen die volgordeijk meegenomen worden in het model:

- 1) Ten eerste worden de beleidsprioriteiten bepaald op basis van landelijke en provinciale speerpunten opgesteld door de coalitiepartijen en ontwikkelingen in het werkveld. Hierbij wegen we de risico's af om te komen tot jaarlijkse prioriteiten die gericht kunnen zijn op het gehele werkveld toezicht en handhaving. Deze beleidsprioriteiten kunnen te maken

---

<sup>36</sup> Een basis administratieve controle betreft een controle waarbij steekproefsgewijs de administratieve verplichtingen van een bedrijf worden gecontroleerd. Bijvoorbeeld de controle van de afvalstoffenboekhouding.

<sup>37</sup> Bron: Memo risico-methodiek aangepast n.a.v. evaluatie 2008, Provincie Zuid-Holland, 13 maart 2009, Den Haag.



hebben met politieke gevoeligheid bij specifieke bedrijven of branches. Heeft een bedrijf bijvoorbeeld de lokale of landelijke pers gehaald dan is een gedeputeerde hier gevoelig voor en krijgt het bedrijf dus meer prioriteit. Als onderbouwing voor de beleidsprioriteiten kunnen bijvoorbeeld de resultaten van wetenschappelijke onderzoeken dienen. De beleidsprioriteiten geven dus een extra accent bij de uiteindelijke bepaling van het risico van een specifiek bedrijf.

- 2) Het risicogestuurde toezicht op bedrijven en gebieden en bevat een prioriteitstelling in twee stappen:
  1. Op brancheniveau wordt een onderscheid gemaakt tussen essentiële aspecten en overige aspecten.

De aspecten zijn benoemd per branche op basis van de aard van de vergunning (voorschriften) en expert-jugment<sup>38</sup>. De aspecten zijn verdeeld in:

- a. Essentiële,
- b. relevante en
- c. niet relevante aspecten.

De aspecten verschillen per kleurspoor<sup>39</sup> en dus ook per Wetgebied. De aspecten voor de 'grijze' wetten (o.a. Wet milieubeheer) zijn: Algemeen, Acceptatie/Registratie, Veiligheid, Bodem, Afval, Lucht, Geluid, Stof en Afvalwater. De aspecten voor de 'blauwe' wetten (o.a. Grondwaterwet en Wet Hygiëne en Veiligheid van Bad- en Zweminrichtingen) zijn: Waterkwaliteit, Hygiëne, Zettingsverschijnselen en Debieten.



2. Op bedrijfsniveau een weging op houding, naleefgedrag en omgeving.

Op basis van het naleefgedrag, houding bedrijf en omgeving (klachten) is de toezichtlast en het aantal te controleren relevante aspecten bepaald per bedrijf. De toezichtlast wordt bepaald aan de hand van een goed, redelijk en slecht presterend bedrijf. Het toezicht wordt hierop als volgt aangepast.

- Slecht = volledige controle op alle aspecten
- Redelijk = controle op de essenties + de voorschriften van 2 aspecten + oordeel overige aspecten
- Goed = controle op de essenties + de voorschriften van 1 aspect + oordeel overige aspecten

*Figuur 9: 'kleursporen'*

<sup>38</sup> Met expert-judgement wordt hier bedoeld de ervaring en kennis van de toezichthouders over de bedrijven die in het pakket van de afdeling Handhaving zitten. De toezichthouders komen al enkele jaren bij de bedrijven over de vloer en kunnen op basis hiervan een goede beoordeling maken over relevantie van bepaalde vergunningvoorschriften.

<sup>39</sup> Met een kleurspoor wordt hier bedoeld het wetgebied waarop de aspecten betrekking hebben. Zo worden de milieuwetten als grijs kleurspoor betiteld en de wetten op het gebied van waterkwaliteit en waterhuishouding als blauw kleurspoor. De wetten op het gebied van flora en fauna zijn een groen kleurspoor en de wetten op gebied van ruimtelijke ontwikkeling zijn een rood kleurspoor. (Zie ook figuur 6).

Hierbij gelden in principe de volgende uitgangspunten:

- Elk bedrijf krijgt één preventief controlebezoek per jaar, waarbij uitzonderingen worden vastgelegd in de risicomethodiek.
- De vergunning van een goed presterend bedrijf wordt gemiddeld in 4 jaar volledig gecontroleerd, van een redelijk bedrijf in 2 a 3 jaar en van een slecht bedrijf in 1 jaar.
- Een essentieel aspect en relevante aspecten controleren betekent dat alle voorschriften gecontroleerd worden uit de vergunning.
- De relevante aspecten (waarvan de vergunningvoorschriften niet gecontroleerd worden) worden beoordeeld op basis van de expert-judgement door de inspecteur.
- Het naleefgedrag en omgeving objectieve cijfers vastgelegd in het registratiesysteem dat gebruikt wordt door de provincie Zuid-Holland, voor de houding van het bedrijf is het beoordelingskader ISO-certificering, voorvallen, houding t.o.v. handhaving en de inschatting van de toezichthouder.

Jaarlijks ontstaat zo een compleet beeld van een bedrijf dat deels is gebaseerd op gecontroleerde voorschriften (essenties en 1 of 2 extra aspecten) en deels op basis van een oordeel/beeld van de toezichthouder. Eventuele uitzonderingen op het bovenstaande worden vastgelegd in het afdelingsplan en/of het bureauplan van het betreffende bureau.

De analyse wordt per bureau uitgevoerd en de resultaten worden opgenomen in de bureauplannen.

#### Variabelen risicomethodiek

De volgende tabel bevat de wegingsfactoren en variabelen van de methodiek.

Tabel 7: wegingsfactoren en variabelen risicogestuurd toezicht PZH

Kleurspoor	Grijs	Blauw	Groen*
<b>Aspecten vergunning</b>	Algemeen	Algemeen	Algemene regels
	Acceptatie/ registratie	Acceptatie/registratie	Besluit
	Veiligheid	Veiligheid	Conform besluit
	Afval	Waterkwaliteit	
	Bodem	Hygiëne	
	Lucht	Zettingverschijnselen	
	Geluid	Debieten	
	Stof		
	Afvalwater		
	<b>Weging</b>	Naleefgedrag	Naleefgedrag
Omgeving		Omgeving	Omgeving
Houding		Houding	Houding
Omvang		Omvang	Omvang
<b>Andere wetgeving</b>	IPPC		
	MJV		
	Brzo'99		
	E-prtr		

Voor elke afzonderlijke inrichting wordt beoordeeld welke onderdelen van belang zijn. Op basis hiervan en de basiskengetallen wordt de benodigde capaciteit per bedrijf berekend. Dit wordt uitgevoerd door het management in gezamenlijkheid met de inspecteurs.

### Kengetallen

Voor de handhaving zijn er per branche kengetallen vastgesteld. In de methodiek wordt dit kengetal toegespitst op een individueel bedrijf door de score van het naleefgedrag, houding en omgeving en de mogelijke wettelijke opslagen en voor omvang.

Het basiskengetal bevat de uren van de quickscan (indien van toepassing) en de opslag uren voor nazorg, restcontrole en bestuurlijke/strafrechtelijke handhaving.

Voor respectievelijk een goed, redelijk of slecht presterend bedrijf wordt het kengetal vermenigvuldigd met 1, 1,2 of 1,4. Daarnaast kan een inrichting voor verschillende variabelen een opslag of een aftrek van uren krijgen.

### Planningen

Per bedrijf is op basis van de methodiek het aantal uur te besteden aan toezicht inzichtelijk gemaakt. Dit biedt inzicht in de tijdsbesteding per bedrijf en geeft ook het beeld voor de totale werklast voor een bureau. Vervolgens is in een planning deze werklast vertaald naar de medewerkers binnen het bureau, en is inzichtelijk gemaakt waar knelpunten tussen de werklast en beschikbare capaciteit.

### Prioriteiten

De oude Nota bevatte de Handhavingprioriteiten van de afgelopen 4 jaar. De prioriteiten van 2008 waren verwerkt in de risicoanalyse. De nota liep af en zo ook de daarin gestelde prioriteiten. Voor het opstellen van de prioriteiten is het onderstaande kader het uitgangspunt.

Tabel 8: prioritering afdeling Handhaving

Coalitieakkoord	BGWM <sup>40</sup>	Thema
Gezonde, veilige en aantrekkelijke leefomgeving	- Waterkwaliteit	Gezondheid
	- Luchtkwaliteit	
	- Geluidskwaliteit	Leefbaarheid
	- Bodem- en grondwaterkwaliteit	
	- Externe Veiligheid	Veiligheid
	- Bedrijventerreinen hoge milieucategorie	
	- Duurzame energiehuishouding	Duurzaamheid
	- Duurzame bedrijventerreinen	
	- Luchtvaart	Ontwikkelingen en regelgeving

### Methodiek in ontwikkeling

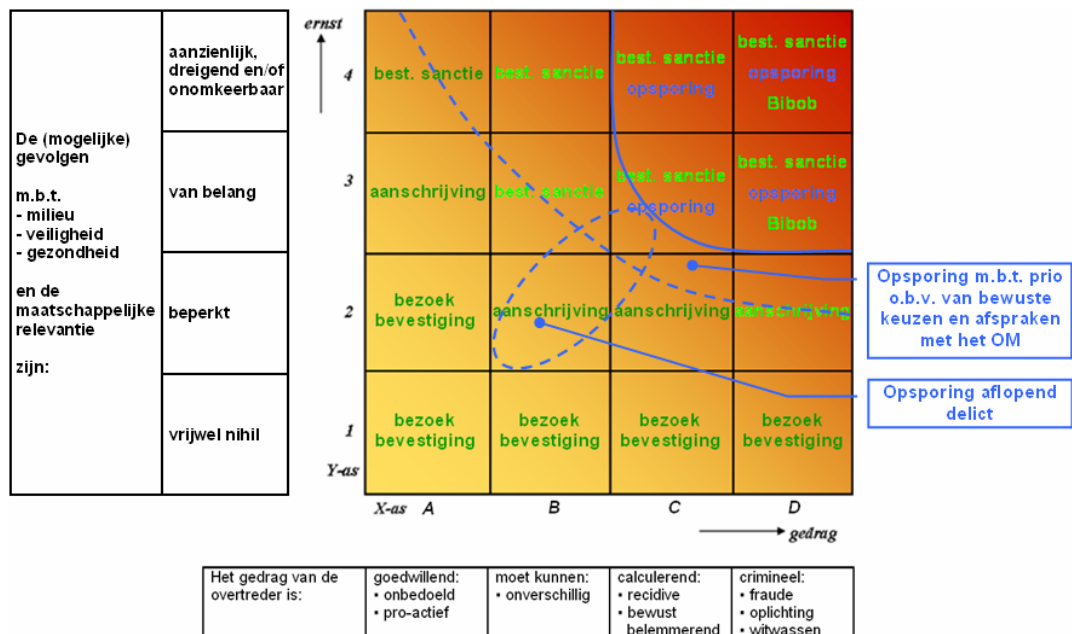
In 2007 is de methodiek ontwikkeld en is voor het eerst in 2008 gebruikt door de afdeling Handhaving om risicogericht op bedrijfsniveau te prioriteren. De methodiek is eind 2008 kwalitatief geëvalueerd. Dit heeft geresulteerd in o.a. aangepaste kengetallen, een prioriteitenkader + prioriteiten 2009 en een verdere verbetering van de methodiek. In 2009 is de risicomethodiek en kengetallen kwantitatief (en nogmaals) kwalitatief geëvalueerd.

<sup>40</sup> BGWM is het beleidsplan voor de directie Groen, Water en Milieu van de provincie Zuid-Holland. De afdeling Handhaving maakt deel uit van deze directie.

### 6.3 Vergelijking toezichtmodellen

Om een indicatie te geven of het nieuwe risicogestuurd toezicht efficiënter en effectiever is dan traditioneel toezicht zijn een aantal personen gevraagd of er inderdaad nu sprake is van een efficiëntere en effectievere manier van toezicht houden. De personen die hieraan een bijdrage hebben geleverd zijn de heer E. van Etten, beleidsmedewerker bij de afdeling Handhaving en de heer E. Tromp, teamleider cluster industrie van de afdeling Handhaving. Naast deze twee personen hebben ook nog vier toezichthouders van de afdeling Handhaving input geleverd door middel van interviews. Deze personen worden vanwege verschillende redenen niet bij naam genoemd.

In deze paragraaf wordt er verwezen naar de nieuwe sanctiestrategie van de provincie Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond. Hieronder zal daarom eerst deze nieuwe sanctiestrategie worden toegelicht.



Figuur 10: nieuwe sanctiestrategie afdeling Handhaving van de provincie Zuid-Holland

In 2009 is in samenspraak met het Openbaar Ministerie en de DCMR Milieudienst Rijnmond een nieuwe sanctiestrategie voor de provincie Zuid-Holland en de DCMR ontwikkeld. Ontwikkelingen, zoals de commissie Mans<sup>41</sup>, vroegen om een andere manier van optreden tegen overtredders. Een overtreder dient aangepakt te worden die past bij het gedrag dat hij vertoont ('aangepast optreden').

Het inzetten van handhavinginstrumenten wordt meer bepaald door de ernst van de overtredding en het gedrag van de overtredder. In bovenstaande matrix is de ernst van de overtredding zichtbaar op de y-as. De ernst van de overtredding betreft de gevolgen voor het milieu, veiligheid, gezondheid en de maatschappelijke relevantie. Het gedrag van de overtredder kent ook meerdere gradaties en is zichtbaar op de x-as. In het model is duidelijk te zien dat een strafrechtelijk traject pas gaat lopen als er sprake is van een calculerend of crimineel gedrag én er tevens ook sprake is van aanzienlijke of van belang zijnde ernst. (4 vakken rechtsboven in matrix).

<sup>41</sup> Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans), Rapport: 'de tijd is rijp', oktober 2008.

Heeft een overtreder een goedwillend gedrag en is er sprake van een beperkte ernst zal de overtreder in tegenstelling tot de oude sanctiestrategie niet een aanschrijving krijgen maar een bezoekbevestiging. Hiermee toont de provincie vertrouwen te hebben in de overtreder en krijgt hij de kans om de overtreding ongedaan te maken zonder dat dit geregistreerd staat. Ook zullen overtreders, waarbij de overtreding vrijwel nihil gevolgen heeft, ongeacht het gedrag dat ze vertonen niet aangepakt worden. Dit strookt met de gedachte van Nyborg en Telle (2006) over de inzet van schaarse middelen op de belangrijke overtredingen en niet op de kleine en onbelangrijke overtredingen.

Het nieuwe toezichtmodel voldoet ook aan de 6 beginselen en kenmerken van een passend sanctieregime zoals deze door Macrory (2006) zijn gesteld. Beginsel 1 van Macrory (2006) is zeker van toepassing op het nieuwe sanctiemodel. Doordat een bedrijf met een goed gedrag niet hard gestraft voor een overtreding met beperkte gevolgen wordt het bedrijf positief gestimuleerd en wordt zichtbaar gemaakt dat goed gedrag loont. Hierdoor worden overtredingen in de toekomst (mogelijk) voorkomen. De overige 5 beginselen van Macrory (2006) komen ook terug in het sanctiemodel maar zijn niet aangepast in het nieuwe model.

Nu het nieuwe sanctiemodel van de provincie Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond is toegelicht volgt hieronder de resultaten van de interviews.

Van Etten geeft aan dat er nu zo'n 1,5 tot 2 jaar met het nieuwe model gewerkt wordt binnen de afdeling handhaving. Op dit moment heeft er alleen nog een evaluatie op kengetal niveau plaatsgevonden en dient een inhoudelijke evaluatie nog plaats te vinden.

Doordat er nog geen inhoudelijke evaluatie heeft plaatsgevonden zal er niet op alle punten diep de inhoud worden ingegaan aangezien hier nog onvoldoende over duidelijk is. Indien er diep op de materie ingegaan zou worden zou dit meer berusten op gevoel dan dat het werkelijk onderbouwd is.

Van Etten geeft aan dat er sprake is van efficiëntiewinst aangezien de kengetallen na de evaluatie met zo'n 5% zijn gedaald. Dit betekent dus dat er minder uren nodig zijn voor de controle van een bedrijf. De daadwerkelijk besteedde uren van een toezichthouder bij een bedrijf waren namelijk lager dan het kengetal. Het kengetal was gebaseerd op de uren zoals die in het traditionele toezichtmodel werden gehanteerd. Door het verlagen van het kengetal is er dus sprake van efficiëntiewinst. Tromp bevestigt dit maar maakt ook direct een kanttekening hierbij. De toezichthouders zijn 'op papier' minder tijd kwijt met het uitvoeren van een controle conform de risicomethodiek. Met 'op papier' wordt bedoeld dat een medewerker alleen die zaken vastlegt en verantwoord die hij conform de methodiek dient uit te voeren. In de praktijk kan deze toezichthouder evengoed een volledige controle uitvoeren, wat ook een volledige belasting betekent voor het gecontroleerde bedrijf, en wat ook meer controle-uren betekent voor de toezichthouder. Het beeld van Tromp is dat dit vooral van toepassing is op de oudere toezichthouders die nu eenmaal gewend zijn om op een bepaalde wijze toezicht te houden. De nieuwe risicomethodiek zorgt voor een cultuuromslag en dit is niet makkelijk om direct te realiseren. In de interviews met de toezichthouders wordt bevestigd dat in de praktijk de nieuwe werkwijze niet, of niet geheel wordt toegepast. Men voert nog vaak steeds op de wijze, zoals men dit gewend was, controles uit bij de bedrijven. Dit betekent dat er nog steeds evenveel tijd wordt besteed aan voorbereiding, uitvoering en afhandeling van controles. Ook voor de bedrijven zorgt dit niet voor een verminderde toezichtlast. In de verantwoording richting leidinggevende wat men bij de betreffende controles heeft uitgevoerd beperkt men zich echter wel tot die zaken die conform de risicomethodiek zijn. Hierdoor lijkt de risicomethodiek op papier tijd op te leveren maar in de praktijk blijkt dit niet zo te zijn. Hierdoor worden er niet meer controles per jaar uitgevoerd en kunnen de toezichthouders vaak

niet in 1 jaar alle bedrijven controleren die in hun takenpakket zitten. Volgens 'de papieren' zou dit wel moeten kunnen. Uit de antwoorden van de toezichthouders blijkt wel dat er een verschil zit tussen de oudere en jongere toezichthouders. De jongere toezichthouders hebben zich in de meeste gevallen de risicogestuurde toezichtmethodiek toegeëigend en werken ook meer conform deze methodiek. Voor de oudere toezichthouders geldt dit in veel mindere mate. De oudere toezichthouders werken al jarenlang op een zelfde wijze en dit is heel lastig om te veranderen. Deze cultuurverandering zal bij deze medewerkers maar langzaam doorzetten.

Het feit dat er ook meer bedrijven zijn die een goed naleefgedrag vertonen dan dat er bedrijven zijn met een slecht naleefgedrag brengt efficiëntie met zich mee. De bedrijven die slecht naleven krijgen opslag op het kengetal waardoor er meer toezichten nodig zijn. Aangezien er meer bedrijven zijn met een goed naleefgedrag vindt deze opschaling minder plaats en zijn er minder toezichten nodig.

Doordat veel bedrijven een goed naleefgedrag hebben, gaat bij veel van de bedrijven ook de bezoekfrequentie omlaag. Dit zorgt ook voor minder toezichtlast voor de bedrijven. Hierdoor is er ook weer sprake van efficiëntie, zonder dat dit ten koste gaat van het naleefgedrag van het bedrijf. Tromp geeft aan dat er niet meer controles per jaar worden uitgevoerd dan voorheen. De toezichthouders behalen wel tijdsinstaat maar deze gaat op aan andere zaken dan het houden van toezicht. Zo dienen de toezichthouders steeds meer verantwoording af te leggen. De afdeling Handhaving is beter in staat om in het kader van de planning en control cyclus de planningen en aantal uitgevoerde controles van de toezichthouders te monitoren en bij te sturen. Door de planmatige aanpak wordt dit voor het management van de afdeling een stuk eenvoudiger en ontstaat voor hen een helder beeld. Deze manier van werken strookt volledig met de theorie van Van Reenen (2001) die stelt dat er rationalisering van het management plaatsvindt dat zich uit in het afrekenen op geleverde resultaten.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) stellen dat het gedrag tussen de inspecteur en inspectee invloed heeft op het efficiënt uitvoeren van toezicht. Dit wordt door Tromp ook beaamd. Hij geeft aan dat de afdeling Handhaving steeds meer verantwoordelijkheid legt bij het bedrijf. Dit heeft zich bijvoorbeeld vertaald in de nieuwe sanctiestrategie die door de afdeling Handhaving wordt gebruikt. De bedrijven dienen steeds vaker zelf aan te tonen dat ze voldoen aan de gestelde voorschriften in plaats van dat deze voorschriften door een toezichthouder gecontroleerd worden. De verantwoording via een Milieujaarverslag is hier een voorbeeld van. De toezichthouder dient hierbij wel voldoende vertrouwen te hebben in het bedrijf. Het gedrag dat het bedrijf in het verleden heeft vertoond is een belangrijke factor in het vertrouwen van de toezichthouder in het bedrijf. Bij een goed naleefgedrag zal de toezichthouder sneller en meer vertrouwen in het bedrijf hebben.

Uit onderzoek van Nyborg en Telle (2006) blijkt dat de Noorse milieuautoriteiten regelmatig tolerant zijn ten opzichte van kleine overtredingen, omdat ze hun schaarse middelen veeleer inzetten om strenger te handhaven tegen ernstige overtredingen. Tromp kan deze werkwijze ook voor Zuid-Holland bevestigen aangezien het Openbaar Ministerie (OM) van het Ministerie van Justitie ook op een dergelijke wijze te werk gaat. Het OM behandelt alleen nog maar de 'grote' zaken waarbij direct gevaar is voor de maatschappij of het milieu en behandelt de kleine zaken dus niet. Dit omdat het OM maar een aantal zaken per jaar kan uitvoeren en het aanpakken van kleine zaken ten koste gaat van de grote zaken.

Bij de afdeling Handhaving geldt dit ook enigszins. Deze wijze van werken is echter niet zozeer ingestoken in het kader van schaarse middelen maar meer vanuit het belonen van goed gedrag van het bedrijf. Deze twee werkwijzen zijn ook opgenomen in de nieuwe sanctiestrategie van de afdeling Handhaving. Voor toelichting nieuwe sanctiestrategie zie vorige bladzijde.

Landelijk ziet Tromp ontwikkelingen binnen het toezicht waarbij de toezichthouders een steeds meer coachende rol hebben richting de bedrijven. Dit strookt met de gedachten van Bekkers e.a. (2002) over het moderne toezichtarrangement. Er wordt vanuit de toezichthoudende instanties meer geïnvesteerd in preventief en men maakt steeds minder gebruik van repressief. Het gedrag van het bedrijf speelt ook hier een heel belangrijke rol in. Binnen de afdeling Handhaving krijgen de toezichthouders ook steeds meer een coachende rol richting de bedrijven. Tromp geeft ook aan dat men steeds meer toewerkt naar compliance. Het bedrijf gedraagt zich hiermee in volkomen overeenstemming met de gestelde regels (Zaelke e.a. (2005))

Tromp geeft aan dat het van belang is om te beschikken over de juiste informatie voor het uitvoeren van toezicht. De toezichthouders moeten over informatie beschikken om te kunnen bepalen hoe ze een bedrijf gaan aanpakken. Informatie over de gedragingen van het bedrijf in het verleden zijn dus erg belangrijk. Deze informatie komt vooral vanuit intern afdeling Handhaving en in mindere mate van de ketenpartners. Er is op dit moment nog weinig relatie met de ketenpartners en er vindt ook maar op zeer beperkte schaal uitwisseling van informatie plaats. Volgens Tromp kan een betere uitwisseling van informatie nog wel meer efficiëntie opleveren.

Op dit moment vinden er bij vier bedrijven wel gezamenlijke controles plaats met de ketenpartners en hier vindt wel informatie-uitwisseling plaats. Deze afstemming vindt plaats op basis van het project 'Afgestemd toezicht bij grote bedrijven'<sup>42</sup>. In het kader van dit project vinden controles plaats bij grote chemische bedrijven en grote afvalbedrijven. Het betreft hier gezamenlijke controles met netwerk- en ketenpartners onder coördinatie van de provincie. Met deze wijze van gezamenlijke controles uitvoeren beoogd men ook efficiëntiewinst te behalen. Er wordt hierbij ook gestreefd naar het voorkomen van tegenstrijdige constateringen en bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke trajecten tussen de verschillende toezichthoudende en handhavende instanties. Ook dit is een vorm van efficiëntiewinst en heeft een positief effect richting de gecontroleerde bedrijven.

Echter zijn er ook punten te benoemen die ervoor zorgen dat er sprake is van mogelijk efficiëntieverlies. Zo wordt er naast het risicogestuurde toezichtmodel ook nog gewerkt op basis van een projectmatige controle<sup>43</sup> op thema. Deze thema's zijn onder andere veiligheid, lucht en water. Doordat deze vorm van controles plaatsvindt naast de controles naar aanleiding van het risicogestuurde toezicht is er toch weer sprake van meerdere controles op jaarbasis. Dit zorgt er in ieder geval voor dat de bedrijven naast de ene controle naar aanleiding van het risicogestuurde toezichtmodel nog één of meerdere controles krijgen op basis van het projectmatige themacontroles. Dit kan uiteindelijk erop neerkomen dat de bedrijven toch nog 4 controles op jaarbasis krijgen. Tromp geeft aan dat in 2009 is gekozen voor themacontro-

---

<sup>42</sup> Bron: [http://www.inspectieloket.nl/domeinen/chemie/toezichtactiviteiten/afgestemd\\_toezicht\\_bij\\_grote\\_bedrijven/](http://www.inspectieloket.nl/domeinen/chemie/toezichtactiviteiten/afgestemd_toezicht_bij_grote_bedrijven/)

<sup>43</sup> Een projectmatige controle betreft in de meeste gevallen een controle in het kader van ketensamenwerking tussen meerdere controlerende overheidsinstanties. Aangezien niet alle instanties via een risicomethodiek werken, maar deze ketencontroles wel moeten worden uitgevoerd, komt dit voor de bedrijven bovenop de al bestaande controles.



les op de thema's veiligheid, lucht en water. Dit aangezien voor de meeste bedrijven de aspecten veiligheid en lucht als essentieel zijn bepaald. Dit betekent dat deze aspecten sowieso gecontroleerd zouden worden. In 2009 heeft er dus per aspect een apart controle plaatsgevonden, in totaal dus drie controles per bedrijf.

Hij geeft verder aan dat dit in zijn ogen geen efficiëntieverlies is voor de afdeling Handhaving. Aangezien de medewerkers zich voor het uitvoeren van een controle zich maar op één aspect hoeven te focussen is er minder voorbereidingstijd en kunnen er vanwege de korte duur van de controles meerdere controles op een dag plaatsvinden. Tromp merkt wel op dat deze manier van werken wel efficiënter is voor de afdeling Handhaving maar dat dit geen meerwaarde oplevert voor de gecontroleerde bedrijven. De bedrijven worden in tegenstelling tot gebruik van het risicomodel drie maal per jaar bezocht. De toezichtlast voor de bedrijven zou dus zelfs kunnen stijgen.

In 2010 is er voor gekozen om geen aparte themacontroles meer uit te voeren maar gewoon weer conform de risicomethodiek te werken.

Om de efficiëntie te verhogen zijn er ook nog bepaalde ideeën over aanpassing van het model. Op dit moment vindt er een herprioritering plaats waarbij gekeken wordt of in sommige gevallen bedrijven nog wel een jaarlijkse controle moeten krijgen. Bepaalde bedrijven zijn namelijk zo klein dat in een paar uur een volledige controle kan plaatsvinden. Deze volledige controle van bijvoorbeeld 4 uur wordt dan ook maar 1 keer in de 4 jaar uitgevoerd. Dit is efficiënter dan ieder jaar een controle uitvoeren. De deelcontroles duren meestal langer dan een uur en uiteindelijk is het bedrijf dus meer tijd kwijt aan de verschillende controles dan dat er sprake is van 1 volledige controle per vier jaar. Hiernaast is er nog meer tijds winst voor de controlerende instantie aangezien de inspecteurs nog maar 1 keer de reistijd naar en van het bedrijf kwijt zijn ten opzichte van 4 keer. Indien een bedrijf een goed naleefgedrag heeft wordt het daardoor nog maar 1 keer per jaar gecontroleerd. Vanuit de overheid geeft je hiermee ook een positief signaal af aan het bedrijf. Dit kan goed uitpakken en het bedrijf blijft zich netjes aan de wet houden. Anderzijds kan het ook verkeerd uitpakken en kan het bedrijf door het verminderde toezicht zich niet meer zo goed aan de wet houden aangezien er toch niet gecontroleerd wordt. In het model moet er dus wel een mogelijkheid zijn om dit soort bedrijven hoog in te schalen qua toezichtlast.

Tijdens het gesprek komen er ook een aantal verbeteringen naar voren. Van Etten geeft aan dat er geen rekening gehouden wordt met ketentoezicht. Er is sprake van ketentoezicht indien een bepaald product door een keten van bedrijven wordt gevolgd. Zo wordt een product binnen een bepaald bedrijf gemaakt, door een ander bedrijf gebruikt en door een derde bedrijf weer verwerkt. Het idee van ketentoezicht is dat het product door alle bedrijven heen wordt gevolgd. In het huidige risicomodel van Zuid-Holland wordt hier geen rekening mee gehouden. Het volgen van een product kost tijd en meer afstemming tussen verschillende overheidsinstanties aangezien het product vaak niet binnen de provinciegrenzen blijft.

Naast dat het model geen rekening houdt met ketentoezicht wordt ook de bestuurlijke invloed of bestuurlijke aandacht meegenomen. Op dit moment krijgt een bedrijf geen extra toezichten indien het bedrijf door wat voor reden dan ook extra aandacht krijgt van een bestuurder. Een reden voor extra aandacht van een bestuurder is dat een bedrijf bijvoorbeeld de pers haalt doordat er een incident heeft plaatsgevonden of dat er sprake is van geluidsoverlast. Van Etten acht het opnemen van de bestuurlijke invloed echter wel van belang en geeft aan dat mogelijk deze afhankelijkheid in het model zal worden opgenomen.



Op de vraag of er sprake van een verbeterd naleefgedrag geeft Tromp aan dat hij van mening is dat het naleefgedrag niet is veranderd, positief of negatief. Het gemeten naleefgedrag is wel verbeterd maar aangezien dit maar een klein deel is van het totaal kan er dus niks gezegd worden over het totale naleefgedrag. Er wordt immers maar naar een beperkt aantal voorschriften gekeken.

Tromp geeft ook aan dat niet alle zichtbare (efficiëntie) verbeteringen zijn te wijden aan het implementeren van het risicogestuurd toezicht. Binnen de provincie Zuid-Holland hebben ook andere veranderingen plaatsgevonden die er voor kunnen zorgen dat er verbeteringen in de uitvoering van toezicht zijn opgetreden. Het invoeren van planning en control binnen de afdeling Handhaving is mogelijk een van de veranderingen die er toe hebben bijgedragen dat er efficiënter toezicht gehouden wordt. De toezichthouders worden gehouden aan de plannings die aan het begin van het jaar gemaakt worden. Deze plannings bevatten de controles die de toezichthouder dat jaar gaat controleren. Op bepaalde momenten in het jaar worden de resultaten die de toezichthouder tot dat moment heeft behaald besproken met de teamleider. Indien de toezichthouder de afspraken niet heeft behaald dan wordt hij hierop aangesproken. De verwetenschappelijking van de handhaving, zoals Van Reenen (2001) dit noemt, heeft ook zijn intreden gedaan bij de afdeling Handhaving.

De toezichthouders geven aan dat zij niet het idee hebben dat de bedrijven daadwerkelijk een verminderde toezichtlast ervaren. Dit heeft er ook mee te maken dat veel toezichthouders nog gewoon volgens de oude methodiek te werk gaan en dus nog steeds vele uren besteden aan volledige controles. De risicomethodiek heeft in deze gevallen nog geen effect opgeleverd voor de gecontroleerde bedrijven.

## 6.4 Resumé

De vergelijking tussen het traditionele toezichtmodel en het risicogestuurd toezichtmodel heeft plaatsgevonden door middel van een interviews met medewerkers van de afdeling Handhaving van de provincie Zuid-Holland. Uit de interviews blijkt dat de kengetallen die men hanteert voor controles van bedrijven met de invoering van de nieuwe methode met zo'n 5% omlaag zijn gegaan. Dit betekent concreet dat het aantal uren voor de controle van een bedrijf minder zijn dan met de oude methodiek. Bij deze constatering dient wel een kanttekening gemaakt te worden. Dat de kengetallen omlaag zijn gegaan betekent niet dat in de werkelijke handhavingpraktijk ook daadwerkelijk een efficiëntieslag heeft plaatsgevonden. De kengetallen zijn een papieren exercitie die kan afwijken van de praktijk. Dit heeft vooral te maken met de cultuuromslag die in sommige gevallen nog plaats moet vinden.

Er zijn al vele bedrijven een goed naleefgedrag hebben. Bij deze bedrijven vinden minder controles plaats waardoor dus efficiëntie optreedt aangezien minder voorbereiding, uitvoering en afhandeling van controles plaats hoeft te vinden.

De afdeling Handhaving legt steeds meer verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf neer. De bedrijven dienen steeds vaker aan te tonen dat ze voldoen aan de gestelde voorschriften in plaats van dat toezichthouders dit controleren. Een goed voorbeeld hiervan is de verantwoording van een bedrijf via een milieujaarverslag. Het gedrag van het bedrijf is een belangrijke factor in de bepaling of een bedrijf veel of weinig eigen verantwoordelijkheid krijgt.

Binnen de provincie Zuid-Holland wordt ook gewerkt met een nieuwe sanctiestrategie waarin rekening gehouden wordt met het gedrag van een bedrijf. Goed gedrag wordt beloond door middel van mildere bestuursrechtelijke trajecten. Het strafrechtelijke traject kent ook een dergelijke constructie maar gaat nog een stap verder (of minder ver!). Hier worden alleen de grote zaken opgepakt en wordt geen tijd meer besteed aan kleine zaken. Deze afwegingen

worden gemaakt aangezien het OM maar bepaalde tijd en medewerkers heeft om zaken te behandelen. Er moeten dus afwegingen gemaakt worden op basis van de schaarse middelen.

Naast het gedrag van het bedrijf verandert ook het gedrag van de toezichthouder. De toezichthouders krijgen steeds meer een coachende rol en minder een handhavende. De controles veranderen dan ook van repressief naar preventief. Men beoogt hiermee steeds meer toe te werken naar compliance. Er wordt dus van alles gedaan om de efficiëntie van toezicht houden te vergroten.

Er zijn echter ook nog steeds ontwikkelingen gaande die er voor zorgen dat er mogelijk efficiëntieverlies optreedt. Zo worden er naast risicogestuurd toezicht nog steeds projectmatige controles uitgevoerd. Kort gezegd betekent dit dat de bedrijven alsnog meerdere controles per jaar krijgen.

Op papier is er een verbetering van het naleefgedrag zichtbaar. Het is echter nog maar de vraag of het daadwerkelijk ook zo is. Er worden namelijk nu minder voorschriften gecontroleerd waardoor er allen over die zaken die gecontroleerd zijn men kan zeggen of het naleefgedrag verbeterd is. Aangezien een groot aantal voorschriften niet meer wordt gecontroleerd kan men hier niets over zeggen. Misschien worden juist de minder risicovolle voorschriften overtreden en zou dus blijken dat het naleefgedrag achteruit gaat.

Men heeft niet het idee dat de bedrijven daadwerkelijk een vermindering van de toezichtlast ervaren.

## 7 Vergelijking risicogestuurde toezichtmodellen zes provincies en DCMR

Nu in het vorige hoofdstuk een vergelijking is gemaakt tussen het traditionele toezichtmodel en het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland wordt in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van de risicogestuurde toezichtmodellen van de provincies Groningen, Limburg, Overijssel, Noord-Holland, Zeeland en de DCMR Milieudienst Rijnmond. Deze beschrijvingen zijn opgebouwd op basis van kwalitatieve data, bestaande uit niet-numerieke informatie-eenheden. Daarbij valt te denken aan beleidsnotities, handhavinguitvoeringsprogramma's, toezichtplannen en nalevingstrategieën van de genoemde organisaties. De informatie die uit deze bronnen is gehaald, is aangevuld met toelichtingen van vooraanstaande respondenten. Bijlage 8 geeft een overzicht van de respondenten die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. De risicogestuurde toezichtmodellen zijn door middel van enkele variabelen vergeleken.

Hierbij zal worden getoetst aan de variabelen en indicatoren uit paragraaf 3.5, hier nogmaals weergegeven in tabel 9:

Tabel 9: tabel met variabelen en indicatoren uit paragraaf 3.5

Efficiënt toezicht	Effectief toezicht
Aantal controle-uren per bedrijf.	Het percentage bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.
Aantal gecontroleerde bedrijven per jaar.	De mate waarin sprake is van verbetering van de maatschappelijke doelstellingen.
Aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet risicovolle bedrijven.	Het percentage bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.

Na de beschrijving van de modellen van de zes bovengenoemde organisaties vindt in paragraaf 7.7 de optimalisatie plaats van het risicogestuurde model van de provincie Zuid-Holland. Bij deze optimalisatie wordt niet alleen ingegaan op de drie indicatoren voor efficiënt toezicht en de drie indicatoren voor effectief toezicht. Er wordt breder gekeken. Bij de vergelijking van de modellen is namelijk ook gekeken of de onderdelen 'risico' (omvang bedrijf, ligging, incidenten), 'gedrag' (naleefgedrag, houding, incidenten, hinder), 'maatschappelijke effecten' (aard en ernst milieugevolgen, omvang bedreigd gebied, politieke gevoeligheid) en 'extra aandacht voor bepaalde wetgeving' (Brzo'99, MJV, IPPC) een plaats kregen binnen de risicogestuurde toezichtmodellen van de organisaties. Dit leidt in paragraaf 7.7 tot tabel 14. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een resumé in paragraaf 7.8.

## 7.1 Risicomodel provincie Limburg

Binnen de provincie Limburg werkt men sinds 2006 met een nieuw controlesysteem voor handhaving van milieuvorschriften. In het systeem, genaamd PROMIS<sup>44</sup>, wordt duidelijk waar de prioriteiten van toezicht liggen. Tevens maakt het een efficiëntere wijze van werken mogelijk. In het verleden was er te weinig diepgang tijdens de controles. Het accent lag op het gebied van veiligheid, aangezien dit landelijk prioriteit had. Door te weinig menskracht werden andere milieuaspecten nauwelijks gecontroleerd. Ook vond er te veel afrekening op aantallen plaats en waren de risico's onvoldoende in beeld gebracht. Tevens was er geen sprake van prioritering van toezicht. Risicovolle bedrijven kregen niet altijd voorrang. Het nieuwe systeem PROMIS moest hier verandering in brengen.

*"....In plaats van risico's te lopen, nemen we zelf vooraf weloverwogen risico's...."*<sup>45</sup>

Het systeem werkt door middel van indexen en is gebaseerd op de inschatting van de handhavers die oordelen op basis van hun ervaring.

De indexen zijn opgedeeld volgens drie categorieën:

1. hinder en gezondheidsaspecten;
2. gevaaraspecten en veiligheidsrisico's;
3. milieu algemeen.

De indexen bestaan uit deelaspecten die veelal gekoppeld zijn aan de aspecten uit de vergunning. Hierbij kan gedacht worden aan aspecten als: lucht, geluid, bodem en afval. Ook wordt er rekening mee gehouden of een bedrijf onder het Brzo 1999 valt. Indien dit zo is krijgt het bedrijf een hogere score.

Naast deze vaste indexen zijn er ook een aantal variabele indexen die het systeem dynamisch maken. Hierbij gaat het onder andere om illegale activiteiten, intuïtie van de handhaver, aantallen klachten, politieke gevoeligheid, status van de vergunning en het norm conforme gedrag (NCG). Na iedere uitgevoerde controle bij een bedrijf worden deze variabele indexen bijgesteld. Het NCG is een berekend indexcijfer en betreft de verhouding tussen het aantal gecontroleerde voorschriften en het aantal geconstateerde overtredingen.

Een bedrijf krijgt een score die ergens tussen de nul en tien punten ligt per index. Hoe hoger de score hoe eerder het bedrijf gecontroleerd wordt. Indien aan het eind van het jaar de bedrijven die onderop de stapel lagen niet gecontroleerd zijn worden deze opgewaardeerd en komen dus hoger op de stapel waardoor ze het volgende jaar wel gecontroleerd worden.

In een interview (opgenomen in bijlage 9) met beleidsmedewerker/inspecteur en vuurwerkcoördinator de heer Bert Vola is daarnaast het volgende duidelijk geworden. Het PROMIS systeem is tot stand gekomen om op een gestructureerde, transparante en intelligente manier lijn in de handhaving en het toezicht te krijgen.

Het oude systeem had een bepaald scenario dat uit enkele hoofdlijnen bestond. Zo werden alle kleine en grote bedrijven één keer per jaar gecontroleerd. De complexe chemische bedrijven werden twee keer per jaar gecontroleerd. Daarnaast werden alle bedrijven ook nog administratief gecontroleerd. Dit scenario had enkele nadelen; zo was er een tekort aan personeel om alle controles uit te voeren, er werd te veel afgerekend op aantallen, de risico's werden onvoldoende in kaart gebracht en er was geen prioritering tussen de bedrijven.

<sup>44</sup> PROMIS staat voor PROvinciaal Milieu Informatie Systeem.

<sup>45</sup> Bert Vola, presentatie planningsmodule in PROMIS, Maastricht, 28 maart 2008

Op het moment dat er een keuze voor een nieuw systeem werd gemaakt was er geen sprake van een aanleiding vanuit de landelijke politiek. Met de komst van de Wabo zal het systeem wel moeten worden aangepast en is er dus wel sprake van een landelijke politieke aanleiding.

In eerste instantie wordt er alleen gebruik gemaakt van de objectieve en subjectieve inschatting van de inspecteurs. De inspecteurs zijn voldoende kundig om aan te geven of een bedrijf risicovol is of niet. Er is dan ook bewust gekozen om het systeem niet wetenschappelijk te benaderen maar meer vanuit de kennis en kunde van de inspecteur. Voor de vaststelling van het normconforme gedrag (NCG) wordt wel gebruik gemaakt van geregistreerde gegevens. Zo worden hier de aantallen gecontroleerde voorschriften tegenover het aantal hierbij geconstateerde overtredingen gezet. Deze gegevens komen uit het registratiesysteem.

De politieke gevoeligheid wordt eveneens door de inspecteur bepaald. Er is dus geen sprake van dat de lokale politiek bepaalde bedrijven aanwijst die meer aandacht verdienen. Indien een bedrijf veel klachten veroorzaakt of een slecht naleefgedrag heeft is er een potentiële kans dat er sprake is van nadelige gevolgen voor de omgeving en dat de politiek dit interessant vindt. Dit bedrijf zal in het systeem een hogere waarde krijgen voor politieke gevoeligheid. Dit betekent echter niet dat er daadwerkelijk binnen de politiek aandacht voor dit bedrijf is! Het blijft de mening van de inspecteur. Er is echter sprake van een verhoogd risico op politieke interventie bij dit bedrijf.

De inspecteurs hebben een eigen pakket met bedrijven waarvoor zij, voor het houden van toezicht, verantwoordelijk zijn. Binnen dit pakket worden de bedrijven in volgorde gezet van degene met de hoogste prioriteit naar degene met de laagste prioriteit. Het bedrijf met de hoogste prioriteit dient dus als eerste gecontroleerd te worden. Voor deze controle, inclusief voorbereiding en afhandeling, heeft de inspecteur een aantal dagen. Binnen deze termijn controleert de inspecteur in ieder geval die aspecten die de hoogste prioriteit hebben. Indien de inspecteur gereed is met de controle van dit bedrijf inspecteert hij het volgende bedrijf in zijn portefeuille. De bedrijven die aan het einde van de cyclus niet gecontroleerd zijn krijgen een opschaling van het risicocijfer zodat ze hoger op de lijst komen en dus het volgende jaar wel gecontroleerd worden.

De meeste bedrijven worden inmiddels jaarlijks gecontroleerd. Wordt dat niet gehaald dan krijgt een bedrijf een verhoging van de score, zodat het bedrijf het jaar erop wel wordt gecontroleerd. De inspecteurs ervaren het hebben van een prioriteitenlijst als erg nuttig. Binnen de controle cyclus is er nog voldoende mate van vrijheid en ook het jaarlijks bijstellen van de risico's en prioriteiten wordt gewaardeerd.

Ten tijde van de ontwikkeling en inwerkingtreding van de nieuwe methodiek zijn geen voorziene risico's te verwachten. Wel wordt het onderhoud en aanpassing van het systeem als knelpunt ervaren aangezien de bouwer van het systeem niet meer werkzaam is bij de afdeling handhaving. Dit knelpunt heeft echter geen invloed op maatschappelijke risico's of risico's voor de bedrijven. Sinds de inwerkingtreding van de methode is men ook nog niet tegen risico's of knelpunten aangelopen.

Het model is vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg. Deze vaststelling is vooral verkregen door het gebruik van het NCG in het model. Door deze rekenmethode krijgt men een actueel beeld van het naleefgedrag dat ook gebaseerd is op de risico's

binnen een bedrijf. Aangezien dit een variabele index is vindt hier ook continue bijstelling op plaats. Dit is de hoofdreden geweest waarom GS het model heeft vastgesteld.

### **Methodiek provincie Limburg**

Voor de prioritering binnen de programmering wordt een dynamisch systeem gehanteerd waarbij de inrichtingen op basis van een risicobenadering onderling geprioriteerd worden, zodat de bedrijven met de grootste milieurisico's eerst worden bezocht. Per inrichting is een score aan 15 milieu-indexen toegekend. Voorbeelden van dergelijke items zijn visuele hinder, bodem, grond-, hulp- en afvalstoffen, lucht/geur en illegale activiteiten.

Voor de prioritering van de inrichting wegen naast de vaste milieu-indexen ook nog variabele indexen mee, zoals klachtenpatroon, politieke gevoeligheid en laatste controle. Voorschriften die betrekking hebben op de hoogst scorende milieu-indexen moeten bij elke planmatige controle aan de orde komen. Uit de laagst scorende milieu-indexen maakt de toezichthouder een zodanige selectie dat alle voorschriften minimaal één keer per vijf jaar gecontroleerd zijn. Deze termijn van vijf jaar is gekozen in aansluiting op de actualiseringstermijn van vijf jaar die de provincie voor Wm-vergunningen hanteert. Door deze wijze van prioritering van te controleren inrichtingen is de concrete programmering geobjectiveerd. De uitkomsten van de planmatige controle worden naast het prioriteren van te controleren inrichtingen ook gebruikt voor de naleefscore van inrichtingen. Dit instrument hanteerde de provincie al langer als sturingsinstrument voor het bestuur. Door invoering van het dynamische systeem is de wijze waarop de informatie tot stand komt aanzienlijk gewijzigd. Deze werkwijze is gedigitaliseerd in het systeem PROMIS. Aan de hand hiervan kan op ieder moment een actueel overzicht per toezichthouder uitgedraaid worden waarin de vorderingen ten aanzien van de planning zijn aangegeven. Halfjaarlijks wordt bezien in hoeverre de planning gehaald wordt, zo nodig vindt een herprioritering van de nog te controleren bedrijven plaats.<sup>46</sup>

### **Wat valt op aan het model van Limburg**

Uit het systeem van de provincie Limburg vallen twee aspecten op die interessant zijn om te resumeren. Zo is de status van de vergunning opgenomen in het systeem. Indien een bedrijf een nieuwe vergunning heeft gekregen zal het bedrijf hierop hoog scoren omdat er een controle uitgevoerd moet worden. Heeft een bedrijf een erg oude vergunning met vele wijzigingen en meldingen dan zal het bedrijf ook hoog scoren omdat er misschien een nieuwe vergunning nodig is. Bovendien is er dan een onoverzichtelijke lappendeken aan vergunningvoorschriften ontstaan die wellicht gedateerd zijn.

Ten tweede is er het norm conform gedrag (NCG). Dit is een rekenmethodiek die de verhouding weergeeft tussen het aantal gecontroleerde voorschriften en het aantal hierbij geconstateerde overtredingen gekoppeld aan de risico-index die het bedrijf over deze categorie heeft gekregen. Zo wordt naleving meetbaar gemaakt.

Uit de bovenstaande beschrijving blijkt dat Limburg met gebruikmaking van risicogestuurd toezicht efficiënter werkt door onder andere het slimmer prioriteren van toezicht. Dit gebeurt onder andere door rekening te houden met de aspecten naleefgedrag, houding en hinder. Daarnaast blijkt deze werkwijze effectiever, omdat essentiële milieuaspecten worden gecontroleerd. Hierdoor kunnen nadelige maatschappelijke effecten (zoals illegale activiteiten) worden voorkomen.

---

<sup>46</sup> Bron: Landelijke rapportage provincieonderzoeken 2005 – 2008, VROM-Inspectie, augustus 2008

## 7.2 Risicomodel provincie Noord-Holland

Binnen de provincie Noord-Holland worden intensiteit en tactiek van het toezicht bepaald op basis van een risicoanalyse. Aan de hand van de analyse van objectief bepaalde milieu- en veiligheidsrisico's en de subjectieve factor naleefgedrag van een bedrijf of branche worden de risico's genormeerd als laag, midden en hoog en worden de prioriteiten en meetbare doelstellingen van de controles vastgesteld. Deze risicoanalyse, de prioritering en de meetbare doelstellingen ten aanzien het toezicht worden tweejaarlijks vastgelegd in het handhavinguitvoeringsprogramma, zo verteld de nalevingstrategie 'Glashelder en glashard' (2007). Het fundament van deze toezichtstrategie wordt gevormd door de periodieke (her)controles. Daarnaast kan er behoefte zijn om een algemeen inzicht te verkrijgen in het naleefgedrag van een branche of de naleving op een bepaald milieu- of veiligheidsthema.

Afhankelijk van de risicogroep wordt toezicht uitgevoerd in de vorm van een quickscan, thema- of branchecontrole. De bevindingen die voortkomen uit de periodieke (her)controles, quickscan, thema- of branchecontroles kunnen aanleiding geven tot het inzetten van andere vormen van toezicht. Dit kan bestaan uit ketentoezicht, integrale of diepteonderzoeken, administratieve controle of de inzet van het team Milieucriminaliteit. Algemene ondersteuning op het gebied van handhavinginformatie wordt onder andere verkregen door onderzoek en verificatie van milieuvluchten, audits, milieuvluchten en -vaarten. In bijzondere gevallen, bij klachten en/of calamiteiten zijn de zogenaamde incidentele controles aan de orde.

De belangrijkste controlevormen die Noord-Holland toepast zijn schematisch weergegeven in tabel 10:

Tabel 10: controlevormen en bijbehorende risicogroepen, gebruikt door Noord-Holland<sup>47</sup>

Controlevorm	Risicogroep
Periodieke (her)controle	Hoog, gemiddeld en laag
Quickscan, thema-, of branchecontrole	Gemiddeld en laag
Ketentoezicht, integrale-, of diepteonderzoek, administratieve controle	Hoog (n.a.v. de bevindingen bij de hierboven genoemde controlevormen)
Verificatie, audits, milieuvluchten	Algemeen ondersteunend
Incidentele controle	Hoog, gemiddeld en laag (n.a.v. klachten, calamiteiten)

Branches en sectoren waar een slecht naleefgedrag wordt geconstateerd worden onderworpen aan een analyse volgens de methode van de "Tafel van elf". De 'Tafel van elf', ontwikkeld door het Ministerie van Justitie, is een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen. Deze variabelen zijn bepalend voor de naleving van wet- en regelgeving door een bedrijf. De uitkomst van deze analyse geeft de provincie belangrijke informatie voor het opstellen van beleid ter verbetering van het naleefgedrag. Dit naleefgedrag kan worden verbeterd door middel van voorlichting bij de doelgroep of door middel van het instrument handhaving. Immers, een van de uitgangspunten van de nalevingstrategie is door middel van handhaving een hoge mate van normconform gedrag bereiken.

<sup>47</sup> Bron: Nalevingstrategie Handhaving provincie Noord-Holland 2007 - 2010



Inmiddels heeft de nalevingstrategie 'Glashelder en glashard' een vervolg gekregen in de geactualiseerde nalevingstrategie 'Handhaving in samenhang', die door het bestuur is vastgesteld voor de periode 2010 – 2013. Een van de doelen van de actualisatie is

*“het verhogen van de effectiviteit van de aanpak door de prioriteiten van het toezicht en de handhaving vooral te leggen bij notoire overtreders en meer gebruik te maken van overige instrumenten, zoals confronteren, om onnodige overtredingen (door bijvoorbeeld gebrek aan kennis) te voorkomen.”<sup>48</sup>*

Zo vindt er een omschakeling plaats in fysiek toezicht van 'alles systematisch controleren' naar een focus op 'de top van de nalevingpiramide'. Daarnaast wordt er per branche en per bedrijf een risicoprofiel gemaakt om een nog meer overtredinggerichte benadering te kunnen hanteren. Hierbij wordt het gedragsprofiel van elk bedrijf meegenomen in het opstellen van een risicoprofiel.

Om efficiënt en effectief prioriteiten te stellen in toezicht vindt Noord-Holland het belangrijk om inzicht te hebben in het feitelijke naleefgedrag en factoren die daarop invloed hebben.

Hiertoe wordt gebruik gemaakt van externe informatiebronnen, zoals handhavingpartners en brancheverenigingen. Ook vindt een meer specifieke en meer inhoudelijke registratie van informatie uit controlebezoeken plaats. Bovendien wordt gestart met het combineren van verschillende gegevensbronnen om tot precisering van risicoprofielen van bedrijven te komen. Om een risicoprofiel op te stellen gaat Noord-Holland uit van bronnen als: inspecties, klachten, voorvallen, milieujaarverslagen, derden, luchtfoto's, signaleringen en observaties, surveillance door het gebied, steekproeven en zelftoezicht door de bedrijven.

Deze werkwijze komt neer op het inzetten van meerdere instrumenten en het gezamenlijk optrekken met meerdere instanties rond specifieke vraagstukken en thema's.

De focus van Noord-Hollands nalevingstrategie is de effectiviteit van het optreden, op dossierniveau en op beleidsniveau. Opnieuw citeren we hier de nalevingstrategie van Noord-Holland:

*“Dit betekent niet alleen het herstellen, compenseren en bestraffen van ongewenste situaties, maar ook het bevorderen van spontaan naleefgedrag en dus het voorkomen van (onnodige) overtredingen. Bij effectiviteit op dossierniveau gaat het om optreden in specifieke gevallen, bijvoorbeeld een afvalverwerkingsbedrijf, een ontgronding of een vanuit natuurwaarden gezien kwetsbaar gebied. Het meest ambitieuze niveau van effectief optreden is het aantoonbaar leveren van een bijdrage aan het realiseren van de provinciale doelstellingen rond de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit kan alleen worden bereikt als de provincie erin slaagt om structureel inzicht te hebben in (gedrag)risico's en op grond daarvan de juiste prioriteiten te stellen. Op het niveau van specifieke bedrijven of activiteiten, wordt effectiviteit afgemeten aan: het ongedaan maken van overtredingen en/of ongedaan maken van eventuele gevolgen (3), het zodanig optreden dat er geen recidive optreedt (4) én zo mogelijk eerder in de reguleringscyclus ingrijpen om te voorkomen dat (onnodig) overtredingen ontstaan (5). Effectiviteit op beleidsniveau houdt in dat de aanpak niet alleen effectief is in individuele situaties, maar dat ook sprake is van uitstraling naar het algemene naleefgedrag én van een bijdrage aan het realiseren van bijvoorbeeld de provinciale milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen (5). Dit betekent dat de provincie in staat moet zijn de juiste prioriteiten te stellen (2). Dit kan alleen als er ook voldoende feitelijk inzicht is gedrag, ontwikkelingen en risico's (1).”*

---

<sup>48</sup> Bron: Nalevingstrategie 'Handhaving in samenhang' van de provincie Noord-Holland, 2010 - 2013



Het valt hierin op dat Noord-Holland niet 'slechts' streeft naar naleving van wet- en regelgeving, maar deze naleving ook een bijdrage laat leveren aan maatschappelijke doelstellingen die ze heeft opgesteld in haar provinciale beleid. Op die manier moeten milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen bereikt worden.

De doelstellingen en functies van toezicht worden in paragraaf 5.1 'Doel van toezicht' uit de nalevingstrategie besproken:

Voor de provincie:

- bieden van inzicht in het naleefgedrag, motieven daarvoor en effecten bij specifieke bedrijven, locaties of activiteiten;
- bepalen of en hoe moet worden opgetreden door de provincie en/of andere instanties;
- bieden van inzicht op beleidsniveau door aggregatie van de specifieke gegevens, bijvoorbeeld ter bepaling van de effectiviteit van het optreden of het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen die mogelijk vragen om een bijstelling van het beleid.

Voor de onder toezicht staande:

- inzicht bieden aan bedrijven in de punten waarop het naleefgedrag onvoldoende is, wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor hemzelf) en bijdragen aan het meer zicht hebben op de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- specifieke preventieve werking richting bedrijf of burger na constatering (en sanctioenering) van overtredingen op basis van een inspectie (ervaren kans op detectie);
- algemene preventieve werking door de kans op inspectie en daardoor detectie van overtredingen (waarschijnlijke kans op detectie).

Voor de omgeving:

- bijdragen aan het vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid in de woon-, werk- en verblijfsomgeving voldoende gewaarborgd is.

Voor een duidelijke en weloverwogen toezichtstrategie is een prioriteitstelling noodzakelijk. Het is immers onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig: niet alle situaties zijn even risicovol en er zijn alternatieve mechanismen die een goed naleefgedrag prikkelen.

### **Wat valt op aan het model van Noord-Holland**

Uit de bovenstaande beschrijving blijkt dat Noord-Holland met gebruikmaking van risicogestuurd toezicht efficiënter werkt door onder andere het slimmer prioriteren van toezicht. Dit gebeurt onder andere door rekening te houden met de subjectieve factor 'naleefgedrag' en de objectieve factor 'risico' van een bedrijf. De werkwijze is efficiënt, doordat bedrijven met een goed naleefgedrag minder toezicht krijgen. Daarnaast blijkt deze werkwijze effectiever, omdat bedrijven met een slecht naleefgedrag aan intensievere controles worden onderworpen. Bovendien wordt daarbij samengewerkt met andere handhavingpartners, wat de effectiviteit van het toezicht verhoogt. Hiermee kunnen nadelige maatschappelijke effecten gericht worden voorkomen. Zo wordt toezicht gebruikt om provinciale doelstellingen rond de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken.

Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat er geen interview heeft plaatsgevonden met een respondent van de provincie Noord-Holland. De conclusies zijn dan ook gebaseerd op wat is onderzocht in de nalevingstrategie en het handhavinguitvoeringsprogramma.

### 7.3 Risicomodel DCMR Milieudienst Rijnmond

#### Werkwijze van bureau Handhaving van de afdeling Industrie

Binnen de afdeling Industrie van de DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR<sup>49</sup>) vallen 140 bedrijven die onder provinciaal toezicht staan. Het betreft grotendeels complexe bedrijven, zoals raffinaderijen, chemische industrie, op- en overslagbedrijven van vloeibare en droge bulkgoederen en energieproductiebedrijven. Het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en milieuvergunningen wordt binnen de afdeling Industrie uitgevoerd door bureau Handhaving Procesindustrie en door bureau Handhaving Reststoffen en Bodem. Het aantal toezichthouders, hoger opgeleide toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, is ongeveer 25. De achtergrond van de genoten opleiding stelt de medewerkers in staat om situaties bij het bedrijf op relevantie en ernst in te schatten en met het bedrijf te kunnen communiceren over hun bedrijfsprocessen en daaraan gerelateerde milieuzaken en -problemen.



Figuur 11; gasbollen zijn ook een aandachtspunt van toezicht

Sinds 2005 heeft bureau Handhaving Procesindustrie (HHPID) van de afdeling Industrie afspraak met de provincie Zuid-Holland (PZH) dat de milieuvergunningen van de (veelal complexe industriële) bedrijven in vijf jaar tijd volledig worden gecontroleerd. Daartoe heeft HHPID een meerjarenplanning opgesteld, waarin alle 30 vergunningthema's zijn verdeeld over vijf jaar. De thema's variëren van toezicht op emissies naar de lucht tot bovengrondse opslagtanks en van bodemverontreiniging tot afval. Een voorbeeld van een meerjarenplanning is opgenomen in bijlage 5 van dit verslag.

Een groot gedeelte van de thema's worden bureaubreed opgepakt in de vorm van projecten die in een bepaald jaar uitgevoerd worden. De overige thema's moeten door de toezichthouder worden uitgevoerd in een periode van vijf jaar. Aan het eind van elk jaar wordt bureaubreed de meerjarenplanning voor het volgende jaar vastgesteld. Dit gebeurt eerst bureaubreed in de vorm van het plannen van projecten en vervolgens door de toezichthouder op bedrijfsniveau. Een evaluatie van deze werkwijze heeft nog niet plaatsgevonden.

Het bureau HHREST (Handhaving Reststoffen en Bodem) werkt vooral met jaarlijkse volledige controles en werkt niet met de meerjarenplanning, zoals HHPID die kent. Door de aard van de bedrijven, veelal afvalverwerkers en -handelaars, wordt dat als gebruikelijk gezien.

De wijze waarop prioritering wordt aangebracht is door punten toe te kennen aan thema's, zoals complexiteit, Brzo'99, MJV<sup>50</sup>, incidenten en naleefgedrag. Aan de hand van die thema's rolt er een aantal toezichturen per bedrijf uit het model. Op basis van de expertise van de toezichthouder en de geregistreerde historie van een bedrijf met betrekking tot klachten en incidenten kan een bedrijf meer of minder uren toegewezen krijgen. Ook wordt daarnaast een 'Achterblijvermethodiek' toegepast. Hierbij worden extra uren toegekend aan bedrijven die op een hoger nalevingniveau moeten worden gebracht. Zo kan de toezichthouder be-

<sup>49</sup> Een organisatiebeschrijving is opgenomen in bijlage 4 van dit onderzoek.

<sup>50</sup> MJV staat voor milieujaarverslag. Hierin wordt de milieubelasting van een bedrijf gerapporteerd aan de overheid.

paalde bedrijven intensiever controleren of adviseren totdat het minimaal een middenmoter is. De onderverdeling die bij hierbij wordt gehanteerd is koploper, middenmoter en achterblijver. De toezichthouder van een bedrijf geeft periodiek, op basis van zijn kennis en ervaring met een bedrijf, zijn subjectieve oordeel.

Bureau HHPID heeft de milieuvergunningen van alle bedrijven in tabelvorm beschikbaar op een centrale plaats op het netwerk. De toezichthouder vult zijn/haar constatering van controles in deze 'Vergunningtabel' in, zodat voor collega's op elk moment duidelijk is wanneer welk voorschrift en/of welk thema is gecontroleerd en wat de opvolging van tekortkomingen is geweest. In figuur 12 is een voorbeeld te zien van een klein deel van een 'Vergunningtabel'. Het is als het ware een logboek wat per controle wordt bijgehouden.

<p>12.15 De tekening en beschrijving van het bluswatersysteem dienen voorafgaand aan de aanleg ter goedkeuring bij het Bevoegd Gezag te worden ingediend. Het bluswatersysteem dient aan de goedgekeurde beschrijving te blijven voldoen. Op de tekening en in de beschrijving dient minimaal aangegeven te zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uitvoering pompensysteem;</li> <li>- het bluswaterleidingnet;</li> <li>- de diameter van de leidingen;</li> <li>- de locatie van de blokafsluiters;</li> <li>- de locatie, met nummering van de brandkranen.</li> </ul>	<p><b>25-01-2008 JAM</b> Door bedrijf ingediend per e-mail. Doorgestuurd ter goedkeuring aan de brandweer.</p> <p><b>25-02-2008 JAM</b> Op 25-02-2008 is de volgende reactie per mail aan het bedrijf verzonden: "De VRR heeft de tekeningen (Project nr AN8210, document nr P01/0125) bekeken. Hierbij zijn geen bijzonderheden gevonden. Samen met het verslag van ons bezoek aan de installatie (op 06.11.2007) kan de brandweer verklaren dat ze geen bezwaren heeft tegen de bluswaterinstallatie zoals die is opgegeven en kan de installatie goedkeuren."</p>
--	--

*Figuur 12: onderdeel van een DCMR vergunningtabel, wat als logboek wordt bijgehouden*

Over de wijze van toezicht houden kan nog worden opgemerkt dat tijdens preventieve inspecties veelal audit technieken worden toegepast. Zo worden niet zondermeer alle losse vergunningvoorschriften geïnspecteerd, maar wordt meer per thema een audit uitgevoerd. Een audit richt zich, in tegenstelling tot een inspectie, op het managementsysteem van het bedrijf. Deze managementsystemen kunnen variëren van ISO 14001 tot een veiligheidbeheerssysteem, zoals vereist in het Brzo'99. Het idee erachter is dat het effectiever is om erachter te komen of een bedrijf naleving van wet- en regelgeving zelf heeft geborgd ('double loop learning'), in plaats dat louter naar naleving van de losse voorschriften wordt gekeken ('single loop learning').

### **Frontoffice Chemie Rijnmond**

Vanaf 2007 zijn bij bureau Handhaving Procesindustrie, vanuit het rijksprogramma 'Vernieuwing Toezicht', pilots FrontOffice Chemie opgezet, gericht op het reduceren van de ervaren toezichtlast bij bedrijven. Andere doelstellingen uit Vernieuwing Toezicht zijn transparantie van het toezichtproces, snelheid van terugkoppeling van de inspectieresultaten en de professionaliteit van het toezicht, waarbij het kennisniveau van de inspecteurs verhoogd zal worden. Sinds 2009 vindt preventief toezicht bij ongeveer 50 chemiebedrijven plaats vanuit Frontoffice Chemie. Dit houdt in dat chemiebedrijven slechts een keer per jaar bezocht worden door een team toezichthouders van verschillende landelijke en regionale inspectiediensten voor een preventieve inspectie. Het voordeel van het gezamenlijk inspecteren is de meerwaarde die ontstaat door de 'overlap' in inspectieonderwerpen en wetgeving. Te denken valt aan het onderwerp 'water', waar zowel het bevoegd gezag Wm, als het bevoegd

gezag Wvo wettelijke taken heeft liggen. In de praktijk blijkt deze overlap tegen te vallen. Een nadeel van dit gezamenlijk optreden is dat, door het plannen en coördineren, inspecties meer tijd kosten voor de overheden.

In Frontoffice Chemie Rijnmond werken de volgende inspectiediensten samen:

- Provincie Zuid-Holland;
- Waterschap van Delfland;
- Waterschap Hollandse Delta;
- Gemeente Rotterdam (bouwtoezicht door DS+V);
- VROM-Inspectie Regio Zuid-West;
- Arbeidsinspectie directie Arbeidsomstandigheden;
- DCMR Milieudienst Rijnmond;
- Rijkswaterstaat Zuid-Holland;
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (Brandweer);
- Nederlandse Emissieautoriteit (NEa);
- Havenbedrijf Rotterdam N.V.;
- Inspectie Verkeer en Waterstaat

Binnen de Frontoffice inspecties vindt er in ruime mate meervoudige interactie plaats tussen inspecteur en geïnspecteerde (inspectee). Uiteraard heeft de inspectee informatie en kennis over zijn bedrijf die de inspecteur nodig heeft om zijn wettelijke taak uit te voeren. Daarnaast beschikken de inspecteurs over bevoegdheden waarmee hij de inspectee tot een bepaald (naleving)gedrag kan dwingen. Dit alles in overeenstemming met de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) over de inspanning van de inspecteur en het gedrag van de inspectee die we in paragraaf 2.2 uitwerkten. Een andere vorm van interactie is duidelijk te herkennen tijdens het terugkoppelen van de inspectieresultaten door het inspectieteam aan vertegenwoordigers van het bedrijf. Er kan dan gediscussieerd worden over de resultaten.

Het team van inspecteurs komt in een periode van een aantal dagen, al dan niet gezamenlijk, inspecteren. Vooraf wordt een inspectieagenda toegestuurd en achteraf worden de bevindingen aan het bedrijf teruggekoppeld. Dit gebeurt eerst mondeling en na een aantal weken wordt het gezamenlijke inspectierapport aan het bedrijf toegezonden. Uit de evaluatie<sup>51</sup> van Frontoffice Chemie over 2009 blijkt dat de bedrijven over het algemeen positief zijn over de Frontoffice inspecties. Een opvallende conclusie uit deze evaluatie van 18 vragenformulieren is dat de kwantitatieve toezichtlast volgens de bedrijven is toegenomen. Het totale aantal inspectiedagen bij een bedrijf is toegenomen. Dit komt mede doordat met Frontoffice inspectiediensten aansluiten die in het verleden nooit langskwamen. Wat door de bedrijven als positief wordt ervaren is dat de kwalitatieve toezichtlast is afgenomen. Dit heeft als oorzaak dat door het gezamenlijke optreden van 'de overheid', de overheid een professionelere en transparantere uitstraling heeft naar de bedrijven. Dit heeft voor de bedrijven de toename van het aantal inspectiedagen op.

### **Vernieuwde sanctiestrategie Zuid-Holland**

Sinds eind 2009 wordt gewerkt met de vernieuwde sanctiestrategie van de provincie Zuid-Holland, zoals beschreven in hoofdstuk 6. Dit heeft voor de toezichtbezoeken geen invloed op de werkwijze van de DCMR, maar wel op de wijze van handhaven nadat overtredingen zijn geconstateerd. Handhavingsacties zijn gericht op het positief veranderen van het gedrag

---

<sup>51</sup> Bron: Evaluatie Frontoffice Chemie Rijnmond 2009, DCMR Milieudienst Rijnmond, M. Twisk, 2 maart 2010

van de overtreder. Er zal daarom slechts in uitzonderlijke gevallen strafrechtelijk worden opgetreden. De trend is dat minder snel handhavend wordt opgetreden bij kleine overtredingen, zoals het ontbreken van certificaten. Het optreden van de DCMR is, geheel in lijn met Macrory's (2006) beginselen van een passend sanctieregime, in redelijke verhouding tot de aard van de overtreding en de schade die aan het milieu is toegebracht. Er wordt bij de DCMR wel gemeten hoeveel overtredingen er zijn geweest. Echter de aard van de overtredingen (licht of zwaar) wordt niet gemeten. Er wordt niet gemeten of bijgehouden of het naleefgedrag van een bedrijf of branche verbeterd of achteruit gaat.

### **Traditioneel toezicht binnen de DCMR**

In een interview met de heer W.P. Kooijman is gesproken over de verschillen tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht. Kooijman was in de periode 1988 – 2004 hoofd van het bureau Handhaving Procesindustrie van de DCMR, wat belast is met het toezicht op de naleving van de Wm en Wm-vergunning bij een groot aantal industriebedrijven. In het interview werd duidelijk dat de aandacht van de toezichthouders in de periode eind jaren tachtig tot half de jaren negentig van de vorige eeuw vooral uitging naar repressief toezicht. De toezichthouder was incident gericht. Incidenten werden belangrijk gevonden. Dit blijkt wel uit de hoeveelheid tijd wat daaraan werd besteed; tot wel 90%. Aan preventief toezicht kwam men nauwelijks toe. Er was feitelijk nauwelijks toezichtbeleid, laat staan prioritering op basis van risico's. De individuele toezichthouder bepaalde zijn eigen prioriteiten in zijn eigen werkpakket. Wat in het gesprek ook duidelijk werd was dat samenwerking met andere toezichthoudende overheden angstvallig werd voorkomen. Eind jaren negentig begin jaren nul van deze eeuw kwam daar, onder andere door het van kracht worden van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99), verandering in. Samenwerking met de gemeentelijke brandweer en de rijksambtenaren van de Arbeidsinspectie werd gewoon en loopt ondertussen goed. Ook wordt ondertussen gewerkt met toezichtplannen en wordt meer preventief dan repressief gecontroleerd. *"In de eerste jaren dat ik bureauhoofd was werden de resultaten van inspecties nauwelijks in verslagen vastgelegd",* zegt Kooijman. *"Dat is nu veranderd. Inspecties worden goed vastgelegd, zodat dossiers gemakkelijker zijn over te dragen aan een andere toezichthouder".* De verschillende eigenschappen van traditioneel en risicogestuurd toezicht, zoals vastgelegd in tabel 3 worden door Kooijman herkend. Deze herkenning geeft niet alleen een bevestiging van de verschillen tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht, maar dit geeft ook aan dat er een verschuiving plaatsvindt of heeft plaatsgevonden van traditioneel toezicht naar risicogestuurd toezicht.

Navraag bij het bureauhoofd en bij een technisch beleidsmedewerker van bureau Handhaving Procesindustrie, leerde dat er tot op heden geen evaluatie is uitgevoerd op dit risicogestuurde toezichtmodel. Er is dan ook niet objectief vastgesteld of efficiënter en/of effectiever wordt gewerkt dan tijde van het traditioneel ingerichte toezicht.

### **Wat valt op aan het model van de DCMR**

Resumerend wordt opgemerkt dat de DCMR risicogestuurd toezicht vormgeeft door in het prioriteren van toezicht rekening te houden met de objectieve en subjectieve factoren Brzo'99, MJV, incidenten, klachten, naleefgedrag en grootte/complexiteit van het bedrijf. Bedrijven met een goed naleefgedrag krijgen minder toezichten toegekend. Ook de verdeling van bedrijven in de categorieën 'koploper', 'middenmoter' en 'achterblijver' werkt efficiëntieverhogend door bedrijven meer of minder toezichten toe te kennen.

De effectiviteit van het toezicht wordt verhoogd door samenwerkende inspecties door middel van FrontOffice Chemie en toezicht houden door middel van 'audits op onderwerp'. Opvallend is hier dat bedrijven een toename ervaren in de kwantitatieve toezichtlast terwijl de kwalitatieve toezichtlast afneemt.

#### **7.4 Risicomodel provincie Overijssel**

De provincie Overijssel hanteert een risicogestuurd toezichtmodel. Per branche, en bij unieke industriële bedrijven is dit per bedrijf, worden toezichtplannen opgesteld. Met een aantal kenners/experts worden per branche of per bedrijf op een subjectieve wijze de toezichtessenties bepaald. Toezichtessenties bestaan onder andere uit de thema's AO/IC, bodem, emissies, geluid, opslag, procesinstallatie, veiligheid en water. In een interview met teamleider handhaving de heer C.J.P. Bloemendaal gaf hij aan dat de milieuthema's die niet tot de essentie behoren niet worden gecontroleerd. De essentiële milieuthema's worden gecontroleerd en dat is efficiënter dan voorheen, toen ook niet-essentiële thema's werden gecontroleerd. Het gaat hierbij om het behalen van bepaalde milieudoelen, zoals 'geen stof of stank buiten de inrichting'. De voorschriften die regelen hoe een bedrijf dit moet bereiken (middelvoorschriften genoemd) worden dan ook niet gecontroleerd, omdat ze niet essentieel zijn. Vaak wordt vooraf niet eens een blik geworpen op de vergunningvoorschriften die voor een bedrijf gelden. Pas als er bij een van de milieuthema's iets niet in de haak is worden de voorschriften er bij gehaald. Dit is een efficiëntere manier van werken.

Onderdeel van het opstellen van deze toezichtplannen is een nalevingstrategie. Hiermee wordt bepaald of een uniek bedrijf een koploper, middenmotor of achterblijver is. De basis hiervoor is de handavinggeschiedenis van een bedrijf. Koplopers worden beloond met minder toezicht, achterblijvers worden beloond met meer toezicht. De standaard uren per jaar (op basis van kengetallen) worden vermenigvuldigd met een naleeffactor (een 'nutscore'). Een bedrijf dat 'groen' scoort krijgt de helft van de uren van een bedrijf dat gemiddeld scoort en een bedrijf dat slecht scoort (rood) krijgt drie keer zoveel uren als een groen bedrijf. Jaarlijks wordt het nalevingspercentage per wet (van alle door de provincie gecontroleerde wetten) in het jaarverslag van de provincie opgenomen. Het nalevingspercentage toont volgens Bloemendaal nog steeds een heel kleine stijging. De verwachting is dat voornamelijk bij de Whvbz<sup>52</sup> nog een stijging zichtbaar wordt. Per wet wordt, voor intern gebruik, ook gekeken naar het nalevingspercentage om te kijken welke trend er zichtbaar is, zodat hierop gestuurd kan worden. Het aantal positieve bevindingen (elke essentie die wordt gecontroleerd leidt tot een geregistreerde bevinding) wordt daarbij gedeeld door het totale aantal bevindingen.

Er wordt vooraf geen rekening gehouden met politiek gevoelige dossiers of bedrijven. Als zich een politiek gevoelig voorval voordoet veranderen de prioriteiten automatisch. Het aantal beschikbare formatieplaatsen voor het uitvoeren van toezicht is jaarlijks ongeveer gelijk. Dit wijzigt niet met het toepassen van de risicomethodiek. De toezichtplannen, met hun prioriteitstelling, worden ter goedkeuring aan het college van GS voorgelegd. Zo neemt GS een stuk verantwoordelijkheid op zich voor het feit dat niet alles jaarlijks gecontroleerd kan worden.

---

<sup>52</sup> Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden



Los van deze methodiek is er per bedrijf een hoeveelheid uren beschikbaar voor het uitvoeren van Brzo'99-inspecties en het controleren van milieujaarverslagen (MJV en E-PRTR). Los van de toezichtessenties die voor een bedrijf gelden en los van het naleefgedrag van een bedrijf heeft de toezichthouder een aantal uren per jaar voor het controleren van het MJV (en E-PRTR) en voor het uitvoeren van Brzo'99-inspecties.

In het kader van de vermindering van de administratieve lasten heeft de provincie Overijssel voor het team handhaving een andere werkwijze van nacontroleren ingevoerd. Slechts 10% van de bedrijven waar kleine overtredingen zijn geconstateerd worden nagecontroleerd. Dit is dus alleen bij kleine overtredingen waar geen direct milieugevaar optreedt. Bij het bedrijf wordt een antwoordkaart achtergelaten. Deze kan worden ingevuld en opgestuurd naar de provincie zodra de overtreding is opgeheven. De provincie voert steekproefsgewijs nacontroles uit. Zo kan meer tijd worden besteed aan wezenlijke taken en bovendien straalt dit uit dat de provincie vertrouwen heeft in de bedrijven, aldus Bloemendaal. Deze werkwijze lijkt op de werkwijze van Arlen en Kraakman (1997) die we in paragraaf 4.3.3 zagen. Arlen en Kraakman (1997) suggereerden en testten namelijk een systeem van self-reporting, waarbij bedrijven zelf vrijwillig overtredingen aan de publieke autoriteiten rapporteren. Dit bleek een effectief middel te zijn om prikkels af te geven aan bedrijven om zowel aangifte te doen van overtredingen, als naleving van regelgeving. De toezichthouders konden zich in dat geval meer richten op overtredingen die niet vrijwillig werden aangegeven.

Overigens worden door de provincie Overijssel, in samenwerking met de milieuc commissie van de Kamer van Koophandel, vanaf mei 2010 bedrijvendagen georganiseerd. Elke drie maanden worden, gedurende een jaar, de in het voorgaande kwartaal gecontroleerde bedrijven bevraagd op hun ervaringen met toezicht(last). Uit de in oktober 2009 gehouden bedrijvendag, waar een kleine 100 bedrijven waren (ca. 1 op de 5 bedrijven in Overijssel), concludeerde Bloemendaal dat Overijssel positief scoort op de door de bedrijven ervaren toezichtlast.

Tabel 11: efficiënt en effectief toezicht provincie Overijssel

Efficiënt toezicht	Effectief toezicht
<p><i>Aantal controle-uren per bedrijf.</i></p> <p>In de planning wordt vooraf vastgesteld hoeveel preventieve toezichten elk bedrijf krijgt toegewezen. Dit op basis van een aantal gegevens zoals branche en te controleren essenties (risico's). Daarbij is ook het naleefgedrag van het voorgaande jaar van invloed. Een bedrijf dat 'groen' scoort krijgt de helft van de uren van een bedrijf dat gemiddeld scoort en een bedrijf dat slecht scoort (rood) krijgt drie keer zoveel als een groen bedrijf.</p>	<p><i>Het percentage bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.</i></p> <p>Het nalevingspercentage per wet wordt (van alle door de provincie gecontroleerde wetten) jaarlijks gerapporteerd in het jaarverslag en toont nog steeds een hele kleine stijging. De systematiek is nu over alle wetten verspreid. De verwachting is dat met name bij de Whvbz<sup>53</sup> nog een stijging zichtbaar wordt. Daarnaast wordt per wet ook gekeken naar het nalevingspercentage om (voor intern gebruik) te kijken welke trend er zichtbaar is.</p>

<sup>53</sup> Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden



<p><i>Aantal gecontroleerde bedrijven per jaar.</i></p> <p>Ondanks de bezuiniging (ca. 10% Fte minder) wordt elk bedrijf minimaal 1 keer per jaar gecontroleerd, ongeacht hun naleefgedrag (kleur). De diepgang van de controles verschilt echter per bedrijf.</p>	<p><i>De mate waarin sprake is van verbetering van de maatschappelijke doelstellingen.</i></p> <p>Dit wordt niet gemeten. Er zijn wel algemene analyses en trend bewakingen door de provincie waarin ook beleving van milieuwaarden aan de orde komen, maar niet in directe relatie met toezicht.</p>
<p><i>Aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet risicovolle bedrijven.</i></p> <p>Dit wordt ondanks de bezuinigingen volgehouden. Als de planning niet wordt gehaald dan verdwijnen 'groene' bedrijven als eerste van de planning.</p>	<p><i>Het percentage bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.</i></p> <p>Op basis van signalen vanuit de bedrijvendag<sup>54</sup> is een positieve score merkbaar. Vanaf 2010 wordt dit periodiek gemeten in samenwerking met de milieucommissie van de KvK door de bedrijven te vragen naar hun ervaringen.</p>

### **Wat valt op aan het model van Overijssel**

Samenvattend kan worden opgemerkt dat Overijssel experts inzet om toezichtessenties te bepalen voor branches. Tijdens controles wordt aandacht besteed aan essenties en veel minder aan specifieke vergunningvoorschriften. Door deze wijze van prioriteren van toezicht is efficiënter dan toen niet gewerkt werd met risicogestuurd toezicht. De 'schaarse middelen' worden bewust ingezet bij bedrijven die niet goed scoren in de risicoanalyse. Men zorgt ervoor dat deze bedrijven als eerste in de planning komen. Het aantal toezichturen wordt per bedrijf vooraf vastgesteld op basis van een risicoanalyse, zodat de tijd efficiënt besteed wordt. Een bedrijf met een goede naleving krijgt de helft van de uren van een bedrijf dat gemiddeld scoort en een bedrijf dat slecht scoort krijgt drie keer zoveel als een bedrijf met een goede naleving.

Het naleefgedrag wordt uitgedrukt in het gemiddelde aantal overtredingen per branche. Bovendien wordt er jaarlijks een nalevingspercentage bepaald. Dit getal is een optelsom van de nalevingspercentages van alle door de provincie gecontroleerde wetten. Voor intern gebruik wordt per wet een nalevingspercentage bepaald, zodat gericht sturing kan plaatsvinden. Deze indicator laat een positief beeld zien, daar het nalevingspercentage licht stijgt. Er vindt geen monitoring plaats op het bereiken van maatschappelijke doelstellingen door het uitoefenen van toezicht, dus over deze indicator kunnen geen uitspraken worden gedaan.

Dan is er nog de indicator 'ervaren toezichtlast'. In de loop van 2010 wordt deze indicator meetbaar gemaakt door bedrijven tijdens bedrijvendagen te vragen naar hun ervaringen rond toezicht en toezichtlast. Volgens Overijssel spreken de bedrijven zich momenteel positief uit over de ervaren toezichtlast.

<sup>54</sup> Eind oktober 2009 is i.s.m. de Kamer van Koophandel (KvK) een bedrijvendag georganiseerd waar een kleine 100 bedrijven waren (ongeveer 1 op de 5 bedrijven in Overijssel). Daar is door Overijssel heel veel positieve kritiek ontvangen.

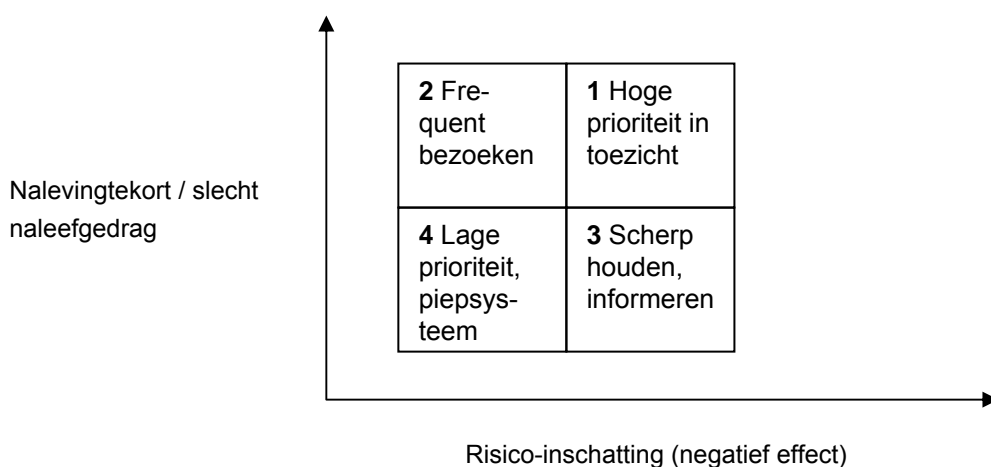
## 7.5 Risicomodel provincie Groningen

Ook de risicomethodiek van de provincie Groningen is onderwerp van vergelijkend onderzoek geweest. Het Handhavingsprogramma 2009 – 2011<sup>55</sup>, wat beschikbaar is op de website van de provincie, is bestudeerd. Aanvullend is door de heer M. Apperlo, senior beleidsmedewerker bij de provincie Groningen, een toelichting gegeven op de werkwijze.

In dit Handhavingprogramma wordt duidelijk dat het naleefgedrag van branches, vergezeld met een risico-inschatting is onderzocht. Beter presterende branches krijgen, als gevolg van bestuurlijke prioritering, minder aandacht en slechter presterende branches juist meer. Niet alleen het naleefgedrag van branches is onderzocht, ook van individuele bedrijven wordt het naleefgedrag in kaart gebracht. Bedrijven met een hoog risicoprofiel krijgen zo meer aandacht als bedrijven met een laag risicoprofiel. Het naleefgedrag wordt met name vastgesteld op basis van het gemiddelde aantal overtredingen per branche.

De kern van dit handhavingprogramma 2009 – 2011 is een prioriteitstelling van toezicht op basis van een probleemanalyse en een risico-inventarisatie. De provincie Groningen heeft een risicogestuurd toezicht model welke is opgedeeld in een viertal prioriteiten ten aanzien van branches (en handhavingthema's). De risicomatrix in figuur 12 en de beschrijving daaronder uit het handhavingprogramma geven een beeld van deze vorm van prioriteren. Deze prioriteiten zijn tot stand gekomen met behulp van een door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie ontwikkelde methodiek (de risicomatrix).

Ter verduidelijking van de risicomatrix worden nu de vier prioriteiten toegelicht.



Figuur 13: risicomatrix van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie

### 1. 'Hoge prioriteit'.

Prioriteit 1 brengt met zich mee dat bedrijven veelvuldig geïnspecteerd worden en dat daar in verhouding veel uren voor beschikbaar zijn. De proces- en metaalindustrie, evenals Brzo'99-bedrijven vallen onder prioriteit 1.

### 2. 'Frequent bezoeken'.

Prioriteit 2 herbergt veelal de bedrijfscategorieën waar een inspectiebezoek minder tijd hoeft te vergen maar waar het wel van belang is frequent "je gezicht te laten zien", bijvoorbeeld

<sup>55</sup> Bron: Handhavingsprogramma provincie Groningen 2009 - 2011

omdat sprake is van veel gedragsvoorschriften. Onder andere op- en overslagbedrijven, vuurwerk opslagen en sorteer- en recyclingbedrijven maken onderdeel uit van prioriteit 2.

3. 'Scherp houden'.

Prioriteit 3 herbergt veelal de bedrijfscategorieën met in het algemeen een goed naleefgedrag maar waar bij eventueel minder goed naleefgedrag toch behoorlijke negatieve effecten kunnen optreden. Onder andere scheepswerven en energiecentrales vallen onder prioriteit 3.

4. 'Lage prioriteit'.

Prioriteit 4 herbergt de bedrijfscategorieën met in het algemeen een goed naleefgedrag en in het geval van een minder goed naleefgedrag met geringe negatieve effecten. Onder andere baggerdepots, composteringsbedrijven en transformatoren vallen onder prioriteit 4.

Volgens Groningen geldt bij de risico-inschatting het volgende uitgangspunt: 'Wat zijn de mogelijke negatieve effecten als we ten aanzien van een bepaalde branche c.q. bepaald handhavingsthema geen toezicht/handhaving uitoefenen'. Bij de risico-inschatting zijn per branche of handhavingsthema's de volgende aspecten gescoord (negatiefefect):

1. fysieke veiligheid: letsel (al dan niet dodelijk);
2. kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
3. financieel-economische schade;
4. verlies van of schade aan natuurschoon/milieu;
5. schade aan de (volks)gezondheid op lange termijn;
6. schade aan het bestuurlijke imago/stemmenverlies/bestuurlijk belang.

De risicomatrix helpt bij het rationaliseren van naleefgedrag, hoewel dit uiteindelijk toch subjectief zal blijven.

Volgens de heer M. Apperlo, senior beleidsmedewerker bij de provincie Groningen, is het lastig te beoordelen of risicogestuurd toezicht efficiënter en effectiever is dan klassiek toezicht. Dit blijkt volgens hem uit het feit dat bij klassiek toezicht toezichthouders al vaker naar het ene dan naar het andere bedrijf gingen. De totstandkoming van de mate van toezicht was echter minder transparant en toezichthouders volgden meer hun gevoel (mede in het prioriteren van toezicht).

### **Wat valt op aan het model van Groningen**

Samenvattend wordt opgemerkt dat Groningen bij het prioriteren rekening houdt met de combinatie van naleefgedrag en risico's van bedrijven. Dit wordt bepaald met de risicomatrix van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Naleefgedrag wordt daarnaast uitgedrukt in het gemiddelde aantal overtredingen per branche.

Als de bovenstaande onderzoeksdata naast de zes variabelen gelegd worden kan worden geconcludeerd dat over een toename van effectiviteit van toezicht een opmerking kan worden gemaakt. Er vindt een goede controle op de naleving van de meest belangrijke aspecten plaats. Of maatschappelijke doelstellingen worden bereikt is niet bekend. Of bedrijven minder toezichtlast ervaren is evenmin bekend. Over efficiëntie is meer te zeggen. Er wordt minder toezicht uitgeoefend bij een goed naleefgedrag. Of dit leidt tot meer controles per jaar is niet bekend. Door middel van het werken met een risicoanalyse is er meer aandacht voor ongewenst gedrag.

## 7.6 Risicomodel provincie Zeeland

In deze paragraaf wordt het risicomodel van de afdeling Handhaving Natuur en Milieu van de provincie Zeeland beschreven. De informatie daarover komt uit de nota Handhaving Natuur en Milieu 'Oog op Zeeland' (2007) van de provincie Zeeland. Tevens is voor dit onderzoek een toelichting op de werkwijze gegeven door de heer F.C. Moree, beleidsmedewerker bij de afdeling Handhaving Natuur en Milieu.

Bij de provincie Zeeland is toezicht de basis van het handhavingbeleid, zo meldt de nota handhaving natuur en milieu 'Oog op Zeeland' (2007). Volgens Moree gaat risicogestuurd toezicht in Zeeland vooral over effectiviteit, dus op het bezig zijn met de juiste dingen. Volgens Moree is de relatie tussen risicogestuurd toezicht en efficiëntie moeilijker, want dat gaat over het juist inzetten van de schaarse middelen.

In Zeeland is er een grote variatie in bedrijvigheid, als het gaat om bedrijven die onder de Wm vallen. Het naleefgedrag van deze bedrijven toont grote verschillen. Daarom heeft de provincie de kwantitatieve doelstellingen voor de toezichtfrequenties vervangen door kwalitatieve doelstellingen. De gedachte die hieraan ten grondslag ligt is dat bedrijven met een hoge graad van naleving, minder frequent toezicht nodig hebben dan de 'achterblijvers', de slechte nalevers. De kwalificatie of een bedrijf een slechte of goede nalever is, hangt af van de snelheid waarmee overtredingen worden opgeheven, de mate van naleving van vergunningvoorschriften en de mate waarin een bedrijf openheid geeft over onder andere incidenten. De kanttekening die Moree hierbij plaatst is dat deze wijze van prioriteren leidt tot een self fulfilling prophecy. Immers, de kans op het constateren van overtredingen is groter bij bedrijven met een slecht naleefgedrag, omdat ze meer toezicht krijgen! Als je nooit bij een bedrijf zou komen (vanwege een goed naleefgedrag), kun je ook geen overtredingen constateren. Daarom is bepaald dat elk bedrijf en elke sanering minimaal 1 keer per jaar bezocht dient te worden. Moree: *"Het aantal gecontroleerde bedrijven is niet toegenomen sinds de invoering van risicogestuurd toezicht. Dit komt omdat de groep risicovolle en slechte nalevers hardnekkig blijft. Van het totale bedrijvenbestand vraagt zeker 25% om een bovengemiddelde hoeveelheid aandacht. Risicovolle bedrijven blijven risicovol vanwege hun bedrijfsactiviteiten en slechte nalevers zijn vooral slechte nalevers op grond van gedragsfactoren."*

Om het gedrag van deze slechte nalevers te beïnvloeden zet Zeeland, naast bestuursrechtelijke sancties, daarom steeds meer andere instrumenten in.

Per vergunninghoudend bedrijf wordt het basistoezicht bepaald op basis van een aantal criteria, waardoor toezicht effectiever kan worden ingezet. Het aantal toezichturen dat uit deze beoordelingssystematiek rolt is het sluitstuk van het toezichtplan. Bepalend voor het basistoezicht zijn onder meer:

- De aard en de omvang van het bedrijf;
- De snelheid waarmee het bedrijf zich ontwikkelt;
- De risico's (impact) voor de leefomgeving (milieu) bij slechte naleving;
- Het risico dat voorschriften niet worden nageleefd;
- Een analyse van het naleefgedrag.

Voor het hele bedrijvenbestand van de provincie wordt jaarlijks gekeken waar de prioriteiten liggen. Voor de doelgroepen waarvoor prioriteiten liggen of waar het naleefgedrag verbeterd

kan worden, wordt de doelgroep nader geanalyseerd. Jaarlijks worden enkele branches en vergunninghouders gekozen waarvoor toezichtplannen worden gemaakt. Het maken van het toezichtplan bestaat volgens Moree uit drie stappen:

- Stap 1 bevat een op de doelgroep toegespitste risicoanalyse die bestaat uit een inschatting van de schade voor de leefomgeving (milieurisico's) en uit het historisch, verwacht en feitelijk naleefgedrag. De risicoanalyse resulteert per branche en/of bedrijf in een top-5 van meest risicovolle onderwerpen die bij elke controle de revue moet passeren. Een scheepswerf kent een andere top-5 als een bodemsanering.
- Stap 2 bevat, volgend uit de risicoanalyse, de doelstellingen die Zeeland het komende jaar voor deze groep willen bereiken.
- Stap 3 beschrijft, nadat de risicovolle controlepunten bekend zijn, de in te zetten instrumentenmix die wordt ingezet om met de kennis van de risico's de doelstellingen te bereiken.

Op deze wijze richt Zeeland haar toezicht zo in dat het toezicht gericht is op de belangrijkste vooraf ingeschatte risico's. Risicogestuurd toezicht op een effectieve wijze dus. Voor het toezicht op de naleving worden verschillende controlemethodieken gebruikt. Bij bepaalde inrichtingen is een visuele inspectie van installaties en voorzieningen voldoende, bij andere moet (ook) de administratie worden doorgelicht. De meest diepgaande controles omvatten het uitvoeren van metingen en het onderzoeken van de plaats die milieuzorg inneemt in de organisatie van het bedrijf. De kern van risicogestuurd toezicht bestaat uit het gestructureerd gebruik maken van de expertise van de toezichthouder. Met alles wat hij of zij van de bedrijven weet kan de provincie haar inzet gericht en dus effectiever maken.

Zeeland zet, voor een goede naleving van wetten en regels door bedrijven, voorlichting en communicatie in als middel om bedrijven op de hoogte te stellen van de eisen en voorschriften. In het proces van vergunningverlening vindt er voorlichting plaats. Ook vindt gerichte voorlichting aan doelgroepen (bedrijven) plaats. Toezichthouders en vergunningverleners verstrekken tijdens (inspectie)bezoeken informatie over de normen en voorschriften die van toepassing zijn en ook worden bedrijven geattendeerd op mogelijke overtredingen. Hiermee wordt tegelijk de keuze gemaakt om minder snel bestuurlijk- en strafrechtelijk handhavend op te treden.

Bovenstaande werkwijze van het gericht inzetten van toezichtmiddelen, zoals voorlichting en communicatie past uitstekend bij de Handhavingpiramide van Ayers en Braithwaite (1992) die we in de theorie van Hampton (2005) alreeds in paragraaf 4.2 aanhaalden. Deze handhavingpiramide beeldt uit hoe Ayers en Braithwaite (1992) denken dat compliance gewaarborgd kan worden. Het geeft de verschillende rollen weer die toezichthouders kunnen spelen tijdens het uitoefenen van hun werk. Om bedrijven in compliance te krijgen, is hun idee, moet de toezichthouder beginnen met adviseren en inspecteren (onderin de piramide) en dan pas waarschuwen en (financieel) straffen. De onderwerpen hoger op de piramide zouden gebruikt moeten worden voor risicovolle bedrijven. Dit lijkt erg op de werkwijze die Zeeland in de praktijk brengt.

Als communicatie naar de burger publiceert Zeeland enkele malen per jaar de klachten die per bedrijf zijn binnengekomen bij de provincie. Dit is volgens Moree geen vorm van 'naming and shaming', maar geeft de burger een beeld welke bedrijven hinder opleveren. Dat er geklaagd wordt over een bedrijf wil niet zeggen dat dit bedrijf ook direct in overtreding is. Toch worden bedrijven op een negatieve met naam en toenaam genoemd, zodat dit er toe zou kunnen leiden dat het gedrag van bedrijven ten positieve veranderd.

Zeeland denkt er over om in de toekomst ook specifieke resultaten van haar handhavingactiviteiten op haar website te plaatsen. Zowel positieve als negatieve bevindingen worden openbaar gemaakt om belanghebbenden toegang te geven tot milieu- en nalevingsinformatie. Het is daarnaast een prikkel voor onder toezicht gestelde bedrijven om in de toekomst aan de geldende wet- en regelgeving te (blijven) voldoen.

Zeeland kijkt echter verder. Zo loopt er momenteel een proefproject, waarbij bedrijven door middel van hun eigen compliance management systeem in staat zijn om adequaat te reageren op overtredingen. Handhaving van overheidswege kan uitblijven als bedrijven zelf maatregelen treffen bij overtredingen die zijn gesignaleerd met het interne compliance management systeem. Als blijkt dat er niet adequaat wordt opgetreden zal de provincie strenger optreden als gebruikelijk.

De vraag of risicogestuurd toezicht effectiever en efficiënter is dan traditioneel (of klassiek) toezicht, werd door Moree positief beantwoord. *“Risicogestuurd toezicht heeft er namelijk toe geleid dat de provincie zich met de juiste zaken bezig houdt, namelijk met die zaken die er toe doen als het gaat om de bescherming van de leefomgeving waar regelgeving, vergunningverlening en handhaving zich om bekommeren”*, aldus Moree. Uit analyses komen twee zaken naar boven; het merendeel van de vergunninghouders leeft de regels na en begaat geen overtredingen. En de overtredingen bestaan veelal uit (herhaalde) gedragsovertredingen. Het niet willen naleven, in de vorm van calculerend gedrag, is bij een kleine groep vergunninghouders een belangrijke reden om overtredingen te begaan. Wanneer heb je de ‘juiste zaken’ op de agenda? Dat zijn de notoire overtreders en/of de risico’s die de leefomgeving het meest bedreigen. Is de meeste aandacht daarop gericht, dan ben je als toezichthouder effectief bezig.

Risicogestuurd toezicht is volgens Moree ook efficiënter, omdat bewust keuzes worden gemaakt waar tijd in wordt gestoken. Het belangrijkste deel van de tijd wordt (gericht) besteedt aan die vergunninghouders die ongewenst gedrag vertonen.

Hiertoe is het belangrijk dat het naleefgedrag van doelgroepen (branches) en individuele vergunninghouders wordt geanalyseerd. De expertise van toezichthouders is daarbij een belangrijke bron.

De indicatoren die Zeeland volgens Moree gebruikt om (risicogestuurd) toezicht te monitoren zijn:

- Het aantal slechte nalevers; dit aantal ligt al jaren rond hetzelfde getal, maar daarbinnen vinden schommelingen plaats. Elk jaar verandert de helft van de bedrijven in die groep, er is een vaste groep bedrijven die al heel lang op deze lijst voorkomt. In het individuele toezichtplan benoemt Zeeland waarom dit bedrijf slechte nalever is en wat de provincie daaraan wil doen;
- Meldgedrag; komen de meldingen van ongewone voorvallen ook van de bedrijven van wie dat verwacht wordt? Met andere woorden; gaan we af op de meldingen die binnenkomen, terwijl op de achtergehouden meldingen van serieuze milieubelasting geen actie wordt ondernomen?;
- Inhoudelijke prioriteiten die in het jaarplan benoemt zijn. Milieubelasting komt steeds meer centraal te staan;
- Inhoudelijke prioriteiten die in brancheplannen benoemt zijn, bijvoorbeeld de start- en eindmelding van tijdelijke werkzaamheden bij bodemsaneringen;

- Het percentage bedrijven zonder overtredingen door de jaren heen; dit is groeiende. Dit toont dat risico's zich concentreren in een steeds kleinere groep;
- Het percentage gecontroleerde bedrijven;
- En het aantal uren ingezet op controles.

De indicatoren die in dit onderzoek gemeten zijn, zijn overzichtelijk opgenomen in tabel 12.

Tabel 12: efficiënt en effectief toezicht provincie Zeeland

Efficiënt toezicht	Effectief toezicht
<i>Aantal controle-uren per bedrijf.</i>	<i>Het percentage bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.</i>
In de planning wordt vastgesteld hoeveel preventieve toezichten elk bedrijf krijgt toegewezen. Dit op basis van een aantal gegevens zoals naleefgedrag, branche en risico's.	Het aantal slechte nalevers wordt bepaald, net als het percentage bedrijven zonder overtredingen. Deze laatste groep is groeiende.
<i>Aantal gecontroleerde bedrijven per jaar.</i>	<i>De mate waarin sprake is van verbetering van de maatschappelijke doelstellingen.</i>
Het percentage gecontroleerde bedrijven en het aantal uren ingezet op controles per jaar wordt gemonitord.	Milieubelasting komt steeds meer centraal te staan in de jaarplannen als inhoudelijke prioriteit van toezicht.
<i>Aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet risicovolle bedrijven.</i>	<i>Het percentage bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.</i>
Het aantal slechte nalevers wordt gemeten.	Niet bekend.

### Wat valt op aan het model van Zeeland

Samenvattend wordt opgemerkt dat Zeeland bij het prioriteren rekening houdt met het naleefgedrag en houding van bedrijven (inclusief de aard en de ernst van overtredingen), de omvang van het bedrijf en de aanwezigheid van een compliance managementsysteem.

Zeeland blijkt een aantal indicatoren te gebruiken om (risicogestuurd) toezicht te monitoren:

- Het aantal slechte nalevers;
- Meldgedrag; komen de meldingen van ongewone voorvallen ook van de bedrijven van wie dat verwacht wordt?;
- Inhoudelijke prioriteiten (milieubelasting) benoemt in jaar- en branchplannen;
- Het percentage bedrijven zonder overtredingen door de jaren heen; dit is groeiende;
- Het percentage gecontroleerde bedrijven;
- En het aantal uren ingezet op controles.

Hieruit blijkt dat Zeeland op een efficiëntere en effectievere manier toezicht houdt dan ten tijde van traditioneel toezicht.



## 7.7 Vergelijkend onderzoek en optimalisatie model Zuid-Holland

In de bovenstaande zes paragrafen is een beschrijving gegeven van de risicogestuurde toezichtmodellen van de provincies Groningen, Limburg, Overijssel, Noord-Holland, Zeeland en de DCMR Milieudienst Rijnmond. Zuid-Holland is beschreven in hoofdstuk 6. Na de beschrijving van de modellen van de zes bovengenoemde organisaties vindt in deze paragraaf een vergelijkend onderzoek plaats van de zes risicogestuurde modellen. Hierbij wordt niet alleen ingegaan op de zes indicatoren voor efficiënt en effectief toezicht. Er wordt breder gekeken. Bij de vergelijking van de modellen is namelijk ook gekeken of de volgende onderdelen een plaats kregen binnen de risicogestuurde toezichtmodellen van de organisaties. Het gaat hier om de volgende vier onderdelen:

- 'risico' (bestaande uit de omvang van het bedrijf, de ligging ervan en de aard en omvang van incidenten);
- 'gedrag' (naleefgedrag en houding van het bedrijf en of er hinder is, veroorzaakt door het bedrijf);
- 'maatschappelijke effecten' (aard en ernst van milieugevolgen, omvang van het bedreigde gebied en de politieke gevoeligheid van een bedrijf) en;
- 'extra aandacht voor bepaalde wetgeving' (zoals Brzo'99, MJV, PRTR en IPPC).

Hieronder wordt per provincie uiteengezet op welke manieren en met welke gereedschappen het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland kan worden opgewaardeerd. De auteurs pleiten voor het in kleine stappen optimaliseren van dit risicogestuurde toezichtmodel. Daarmee wordt Lindbloms (1959) theorie uit paragraaf 2.1, om beleid stap voor stap (eventueel door middel van 'trial and error') te veranderen, omarmt. Het is namelijk minder complex omdat het 'nieuwe beleid', de geoptimaliseerde werkwijze, maar een kleine stap verschilt met de vorige werkwijze. Als blijkt dat de stap niet werkt is het vrij eenvoudig om de vorige werkwijze te herstellen.

### Limburg

Wat kan van de provincie Limburg worden geleerd? Twee aspecten vallen in het bijzonder op. Allereerst is de status van de vergunning opgenomen in het systeem. Nieuwe en erg oude milieuvergunningen geven een bedrijf extra prioriteit, want dan moet een controle uitgevoerd worden. Limburg prioriteert bedrijven zodanig dat bedrijven met de grootste milieurisico's eerst worden bezocht. Bij andere provincies worden bedrijven met de grootste risico's niet als *eerste* gecontroleerd. Wel worden ze het meest frequent gecontroleerd. Per bedrijf is een score aan 15 milieu-indexen (bijvoorbeeld visuele hinder, bodem, afvalstoffen, lucht) toegekend. Voor de prioritering van de inrichting wegen ook variabele indexen als klachtenpatroon, politieke gevoeligheid en laatste controle mee.

Ten tweede is het norm conform gedrag (NCG) een interessant middel tot optimalisatie van het model van Zuid-Holland. Dit is een rekenmethodiek die de verhouding weergeeft tussen het aantal gecontroleerde voorschriften en het aantal hierbij geconstateerde overtredingen gekoppeld aan de risico-index die het bedrijf over deze categorie heeft gekregen. Op deze manier wordt naleving meetbaar gemaakt.

### Noord-Holland

Noord-Holland werkt door middel van risicogestuurd toezicht efficiënter door onder andere het slimmer prioriteren van toezicht. Hierbij wordt rekening houden met het naleefgedrag en het risico van een bedrijf. De werkwijze is efficiënt, doordat bedrijven met een goed naleefgedrag minder toezicht krijgen. Bedrijven met een slecht naleefgedrag krijgen intensievere

controles. Er wordt veel samengewerkt met andere handhavingpartners, wat de effectiviteit van het toezicht verhoogt. Hiermee kunnen nadelige maatschappelijke effecten gericht worden voorkomen. Zo wordt toezicht gebruikt om provinciale doelstellingen rond de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken. Op deze manier is toezicht niet alleen gericht op het controleren van de naleving door bedrijven, maar ook gekoppeld aan de thema's die de provincie belangrijk vindt. Als de aandacht bij toezicht meer uitgaat naar het behalen van milieudoelen is dat toezicht effectiever.

### **DCMR Milieudienst Rijnmond**

De verdeling van bedrijven in de categorieën 'koploper', 'middenmoter' en 'achterblijver' werkt efficiëntieverhogend. Deze werkwijze zou bij Zuid-Holland ook toegepast kunnen worden. Het uitvoeren van toezicht door meer gebruik te maken van audittechnieken geeft toezicht een extra dimensie. Het toezicht krijgt dan meer een 'double loop' karakter, in plaats van een 'single loop' karakter. Dit betekent dat fouten en overtredingen worden hersteld en dat het beleid wordt aangepast om op een hoger (nalevings)niveau te komen. Dit in overeenstemming met de theorie van Bekkers e.a. (2002), zoals beschreven in paragraaf 2.6. Ook wordt binnen het risicogestuurd toezichtmodel rekening gehouden met de factoren Brzo'99, MJV/PRTR, aantal incidenten, aantal klachten, naleefgedrag en grootte/complexiteit van het bedrijf. De effectiviteit van het toezicht wordt verhoogd door samenwerkende inspecties door middel van Frontoffice Chemie Rijnmond.

### **Overijssel**

Overijssel zet experts in om toezichtessenties te bepalen voor branches en bedrijven. Ook wordt voor unieke bedrijven bepaald wat de naleving is, zodat bedrijven ingedeeld kunnen worden als koploper of achterblijver. Tijdens controles wordt aandacht besteed aan essenties en veel minder aan specifieke voorschriften. Deze wijze van prioriteren van toezicht en toezicht houden is efficiënter dan toen nog niet gewerkt werd met risicogestuurd toezicht.

Wat kan van de provincie Overijssel worden geleerd: de toezichtplannen worden aan GS voorgelegd, waardoor de verantwoordelijkheid op de goede plaats ligt. Tijdens controles wordt aandacht besteed aan essenties en veel minder aan specifieke vergunningvoorschriften. Bedrijven die niet goed scoren in de risicoanalyse worden sowieso elk jaar geïnspecteerd. Het aantal toezichten wordt per bedrijf vooraf vastgesteld op basis van een risicoanalyse, zodat de tijd efficiënt besteed wordt. Een bedrijf met een goede naleving krijgt de helft van de uren van een bedrijf dat gemiddeld scoort en een bedrijf dat slecht scoort krijgt drie keer zoveel als een groen bedrijf.

De wijze van nacontroleren kost in Overijssel minder tijd, aangezien slechts 10% van de bedrijven met relatief kleine overtredingen wordt nagecontroleerd.

Naleefgedrag wordt uitgedrukt in het gemiddelde aantal overtredingen per branche en in een nalevingspercentage van alle door de provincie gecontroleerde wetten. Wat door de provincie voor intern gebruik gebruikt wordt is het nalevingspercentage per wet, zodat gericht sturing kan plaatsvinden. Deze indicator laat een positief beeld zien, daar het nalevingspercentage licht stijgt.

De indicator 'ervaren toezichtlast' wordt in de loop van 2010 meetbaar gemaakt door bedrijven tijdens bedrijvendagen te vragen naar hun ervaringen rond toezicht en toezichtlast. Op dit moment spreken de bedrijven zich positief uit over de ervaren toezichtlast.

### **Groningen**

Uitgangspunt voor het prioriteren van toezicht is de vraag wat de negatieve effecten zouden zijn als op een bepaalde branche of thema geen toezicht zou worden uitgeoefend.

Groningen houdt bij het prioriteren rekening met de combinatie van naleefgedrag en risico's van bedrijven. Er wordt minder toezicht uitgeoefend bij een goed naleefgedrag. Door middel van het werken met een risicoanalyse is er meer aandacht voor ongewenst gedrag. Dit wordt bepaald met de risicomatrix van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Bij de risico-inschatting zijn per branche of handhavingsthema's de volgende aspecten gescoord (negatiefffect):

1. fysieke veiligheid: letsel (al dan niet dodelijk);
2. kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
3. financieel-economische schade;
4. verlies van of schade aan natuurschoon/milieu;
5. schade aan de (volks)gezondheid op lange termijn;
6. schade aan het bestuurlijke imago/stemmenverlies/bestuurlijk belang.

Naleefgedrag wordt daarnaast uitgedrukt in het gemiddeld aantal overtredingen per branche. Of er daadwerkelijk effectiever en efficiënter wordt gewerkt dan met traditioneel toezicht is niet vastgesteld.

### **Zeeland**

Zeeland houdt bij het prioriteren rekening met het naleefgedrag en houding van bedrijven (inclusief de aard en de ernst van overtredingen), de omvang van het bedrijf en de aanwezigheid van een compliance managementsysteem.

Onderdeel van Zeeland's werkwijze is het geven van een stuk voorlichting over normen en voorschriften tijdens inspecties. Deze 'zachte' wijze van toezicht houden kan positief werken om het doel, naleving van wet- en regelgeving, te bereiken. Wat bij Zeeland zorgt voor een stuk effectiviteit is het benutten van de kennis van de toezichthouder van bedrijven en branches bij het opstellen van toezichtplannen. Zeeland noemt meerdere malen per jaar klachten veroorzakende bedrijven met naam en toenaam op haar internetsite. Dit kan een effectief middel zijn om naleving te stimuleren. Tot slot zou het voor Zuid-Holland interessant kunnen zijn om, net als Zeeland, systeemtoezicht te passen. Bedrijven met een goed werkend compliance management systeem krijgen minder handhaving.

### **7.7.1 Aanvullend optimaliserend**

Naast de bovenstaande ingrediënten tot optimalisatie van het gerecht dat risicogestuurd toezicht heet, zijn er nog een aantal ingrediënten die kunnen bijdragen aan de optimalisatie van het model van Zuid-Holland. Deze ingrediënten komen uit de theorie die in dit onderzoek is geciteerd, aangehaald en/of onderzocht.

Om te beginnen is daar Faure (2007) die in zijn voordracht een manier van effectief toezicht schetst. Hij maakt een onderverdeling van overtreders en nalevers. Correcte naleving en vrijwillige rapportage van overtredingen wordt beloond met een minder streng toezichtregime. Notoire overtreders, slechte nalevers dus, wordt echter meer toezicht in het vooruitzicht gesteld.

Wat in de vergelijking van de verschillende organisaties duidelijk wordt is dat rekening wordt gehouden met de combinatie gedrag en milieugevolgen, zoals beschreven in de theorie van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005), weergegeven in paragraaf 3.2. Er wordt altijd een afwe-

ging gemaakt of er bij een bedrijf of branch een hoge of lage inspanning zal worden geleverd. Er wordt echter niet altijd bewust gericht en strategisch aandacht besteed aan de drie verschillende typen risico's die De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) benoemen:

1. inefficiëntie: er is een hoge inspanning door de inspecteur terwijl de inspectee zich normconform gedraagt waardoor er dus ook geen schade is. De inspectie is dus overbodig en wordt ook vaak zo ervaren door de inspectee.
2. deviantierisico: de inspectee gedraagt zich niet normconform aan de voorschriften wat kan leiden tot politiek-bestuurlijke commotie.
3. schaderisico: er kan daadwerkelijk maatschappelijk schade optreden door niet normconform gedrag van de inspectee.

Het is dan ook aan te bevelen om voor de aanpak van deviantierisico's gebruik te maken van de zogenaamde *game theoretic approach*. Dit houdt in dat de inspecteur zich meer richt op het gedrag van de actoren en dat de inspectee reflexief en strategisch opereert en net als de inspecteur leert van de gebeurtenissen uit het verleden en kan anticiperen op het gedrag van de inspecteur.

Voor de aanpak van de schaderisico's kan meer gebruik gemaakt worden van een *decision theoretic approach*. Dit betekent dat er fysiek-technische maatregelen door de overheid komen die de kwaliteit verbeteren van bepaalde systemen. Het gedrag van de inspectee speelt hierbij in mindere mate een rol.

Tabel 13: zes provincies + DCMR vergeleken aan de hand van zes indicatoren van efficiëntie en effectiviteit

Worden onderstaande indicatoren gemeten door de organisaties?	DCMR	Prov. Groningen	Prov. Limburg	Prov. Noord-Holland	Prov. Overijssel	Prov. Zeeland	Prov. Zuid-Holland
Aantal controle-uren per bedrijf gaat omlaag.	Ja	Ja <sup>56</sup>	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
Meer controles per jaar.	Nee	N.b.	N.b.	Ja	Nee	Nee	Nee
Aantal gecontroleerde risicovolle bedrijven versus aantal gecontroleerde niet risicovolle bedrijven.	Nee	Ja	Ja	N.b.	Nee	Ja	
Het percentage bedrijven met een verbeterd naleefgedrag.	Nee	N.b.	Ja	Ja	Ja	Ja	
De mate waarin sprake is van verbetering van de maatschappelijke doelstellingen.	Nee	N.b.	Nee	Ja	N.b.	Ja	
Het percentage bedrijven dat een vermindering van de toezichtlast ervaart.	Ja	N.b.	N.b.	N.b.	Ja	Nee	

<sup>56</sup> In de tijd van klassiek toezicht werd bij sommige bedrijven al meer toezicht uitgeoefend dan andere.

Tabel 14: overzicht onderdelen risicosturing bij toezicht

Risicosturing toezicht gebaseerd op:	DCMR	Prov. Groningen	Prov. Limburg	Prov. Noord-Holland <sup>57</sup>	Prov. Overijssel	Prov. Zeeland	Prov. Zuid-Holland
<b>Risico</b>							
Omvang / ligging / complexiteit	X	X	X	X	X	X	X
Combinatie van bedrijven als extra risico					X		
Controle interval			X		X		
Incidenten	X		X	X			
Risicomatrix <sup>58</sup>		X		X		X	
HMC <sup>59</sup>							X
<b>Gedrag</b>							
Naleefgedrag / norm conform gedrag	X	X	X	X	X <sup>60</sup>	X	X
Houding Intuïtie	X <sup>61</sup>		X		X	X	X
Klachten / hinder / overlast			X	X	X		
Illegale activiteiten			X				
Kwaliteits- of compliance management systeem <sup>62</sup>	-		-		-	X	-
<b>Maatschappelijke effecten</b>							
Aard en ernst milieugevolgen					X	X	
Omgeving / omvang bedreigd gebied					X	X	X
Politieke gevoeligheid	X		X				
Substantiële wijziging en status vergunningen			X				
<b>Extra aandacht voor bepaalde wetgeving</b>					<sup>63</sup>		
IPPC							X
MJV / E-PRTR	X			X	X		X
Brzo'99	X		X		X		X
LOM asbest							X
Administratief toezicht (AT)						X	X

<sup>57</sup> Bron: Handhavinguitvoeringsprogramma's provincie Noord-Holland van 2007 – 2008 en 2010 – 2011

<sup>58</sup> Zoals die van het Expertisecentrum Rechtshandhaving Ministerie van Justitie

<sup>59</sup> HMC: Hogere Milieu Categorie bedrijven binnen de provincie Zuid-Holland

<sup>60</sup> Op basis van houding en naleefgedrag worden bedrijven ingeschaald als koploper, middenmotor of achterblijver en krijgen afhankelijk daarvan meer of minder toezichturen

<sup>61</sup> De DCMR past een Achterblijvermethodiek toe. Een methode om achterblijvers op een hoger naleefniveau te krijgen

<sup>62</sup> Zoals ISO14001 of EMAS

<sup>63</sup> Los van het toezichtsplan krijgen bedrijven extra uren toegewezen voor MJV en Brzo'99

## 7.8 Resumé

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt geresumeerd dat door de toezichthoudende instanties mondjesmaat stappen worden genomen in het inzichtelijk krijgen van de effecten, maar dit zijn tot nu toe slechts kleine stappen. Het gaat hierbij vaak om de eigen prestaties en minder over de gevolgen. De effecten die optreden zijn te verdelen in nalevingeffecten, maatschappelijke effecten en neveneffecten. Hierbij zijn nalevingeffecten te verdelen in effecten van normstelling (wet- en regelgeving en milieuvergunning) en de effecten van toezicht op een bedrijf. De maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld het voorkomen van milieuschade of hinder, zijn vaak onbekend en de outcomes zijn moeilijk te meten. Het bevorderen van naleving is vaak het enige doel van een toezichthoudende instantie.

Dit was ook een van de conclusies van De Ridder en Winter (2010), onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen, die het onderzoeksrapport 'Toezicht en effectmeting. Het kán!' opstelden. Voor onderzoek naar de effecten van toezicht is het van belang, zo bleek uit dit rapport, om onder andere het gedrag en het optreden van een toezichthouder (interventie) af te wegen. De toezichthouder heeft een veelheid aan toezichtinterventies tot zijn beschikking. Echter heeft interventie wel te maken met de mate waarin de toezichthouder beschikt over informatie zodat er een bepaald oordeel gevormd kan worden. Het gedrag van de toezichthouder, zoals De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) dit ook stellen, is van grote invloed op de wijze van interventie en de naleving door de onder toezicht gestelde bedrijven.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

Uit hoofdstuk 5 van dit rapport is gebleken dat er meerdere redenen zijn waarom de bevoegde gezagen zijn overgaan tot meer risicogestuurd toezicht en/of een meer efficiëntere manier van werken. Zo is er ten eerste nieuwe wetgeving die er voor zorgt dat er meer sprake is van integrale handhaving wat betekent dat minder bevoegde gezagen een bedrijf controleren. Eén bevoegd gezag controleert een “bundel” van wetten, wat efficiënter is voor de handhavende instantie en een reductie van toezichtlast inhoudt voor het bedrijf.

Daarnaast heeft de politiek ook specifiek gevraagd om minder toezichtlast door bedrijven in de vorm van de motie Aptroot. De werkwijze en cultuur van de toezichthouders komt hierdoor te veranderen. Men wordt gedwongen efficiënter en effectiever te controleren.

De politieke standpunten zijn doorgesijpeld in de standpunten van het lokale bestuur van de provincie Zuid-Holland die ook om vermindering van de ervaren toezichtlast voor bedrijven vraagt. De afdeling die belast is met de handhaving dient deze standpunten in te vullen en na te leven.

In dit hoofdstuk wordt eerst een antwoord gegeven op de deelvragen (§ 8.1) en hoofdonderzoeksvraag (§ 8.2) die geformuleerd zijn in paragrafen 1.7 en 1.8. Hierna worden conclusies (§ 8.3) getrokken naar aanleiding van de beschreven theorieën en inzichten en het uitgevoerde empirische onderzoek en wordt een antwoord gegeven op de vraag of de nieuwe manier van werken ook daadwerkelijk wat heeft opgeleverd dat werd gevraagd. Tevens worden er aanbevelingen (§ 8.4) gegeven voor mogelijke vervolgonderzoeken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie (§ 8.5).

### 8.1 Beantwoording deelvragen

#### **Deelvraag 1: Welke bestuurskundige theorieën en inzichten hebben betrekking op risicogestuurd toezicht?**

Er zijn verschillende theorieën te vinden over risicobenadering in zijn algemeenheid. Theorieën en inzichten over specifiek risicogestuurd toezicht zijn er minder. Gezien het feit dat het risicogestuurd toezicht een nieuwere vorm van toezicht houden is, is dit dus wel enigszins verklaarbaar. Op verschillende gebieden wordt al via een risicomodel toezicht gehouden. Zo werken de GGD, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Wereldbank en Det Norske Veritas op basis van risicobepaling. In veel gevallen is hiervoor gekozen om het toezicht efficiënter en effectiever te maken.

Naast de specifieke theorieën en inzichten omtrent risicogestuurd toezicht zijn er ook veel theorieën en inzichten die raakvlakken hebben met risicogestuurd toezicht. Zo is er de theorie van Lindblom (1959) die gaat over de wijze van opstellen van beleid en de afwegingen die hierin gemaakt worden. Bij het maken van beleid dienen verschillende afwegingen (trade-offs) gemaakt te worden. Deze afwegingen hebben niet altijd direct te maken met het beoogde doel van het beleid maar hebben wel invloed. Ook de wijze van totstandkoming van nieuw beleid is een belangrijke factor. Ligt aan de grond van het nieuwe beleid een gedegen onderzoek of waarop hebben de beleidsmakers zich gebaseerd. Het nieuwe beleid van de provincie dient namelijk wel efficiënter en effectiever te zijn dan het vorige beleid. Naast de theorie van Lindblom (1959) over beleid zijn er ook theorieën over de relatie tussen de toezichthouder (inspecteur) en de inspectee (het te controleren bedrijf). De Bruijn en Ten Heu-



velhof (2005) stellen dat effectiviteitswinst behaald kan worden door de wijze van interactie tussen inspecteur en inspectee. Er zijn volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) twee redenen waarom er gekeken wordt naar deze interactie. Enerzijds de maatschappelijke roep om betere handhaving en ten tweede een betere kwaliteit van handhaving. De verschillende vormen van gedraging door zowel de inspecteur als ook de inspectee hebben ieder hun eigen uitwerking. Heeft de inspecteur bijvoorbeeld een hoge inspanning en heeft de inspectee een normconform gedrag dan zal er weinig risico zijn op schade. Heeft de inspecteur een lage inspanning en de inspectee vertoont deviant gedrag dan is de kans op schade erg groot. Tussen deze twee uitersten zitten nog verschillende vormen. Het gedrag van de inspecteur wordt veelal bepaald door het gedrag van de inspectee. Vertoont een inspectee deviant gedrag dan zal de inspecteur op een bepaalde wijze handelen aangezien zijn doelstelling is het verbeteren van de situatie. De inspecteur kan dit doen door de inspectee op te voeden maar ook door de inspectee te straffen. Afhankelijk van het gedrag van de inspectee maakt de inspecteur hier een keuze tussen. Het gedrag van beide partijen kan dus gevolgen hebben voor de efficiëntie en het uiteindelijke effect.

P. van Reenen (2001) stelt dat de handhaving steeds meer verwetenschappelijkt. De wetenschap heeft steeds meer invloed op de handhaving. Het rationeel instrumenteel denken heeft zijn intreden gedaan waardoor er steeds beter schaarse middelen worden ingezet op basis van wetenschappelijk onderzoek. Naast de invloed van wetenschap is er ook een rationalisering van het management zichtbaar. Het management krijgt met schaarse middelen te maken die weloverwogen dienen te worden ingezet aangezien afgerekend wordt op behaalde resultaten. Er dient efficiënter gewerkt te worden en er dienen afwegingen gemaakt te worden tussen kwaliteit en kwantiteit. Om deze efficiëntie te verkrijgen worden in veel gevallen wetenschappelijke methoden gebruikt om gericht controles uit te voeren en de naleving te vergroten. Handhaving verandert meer van het opsporen en straffen van verschillende (kleine) overtredingen naar meer veiligheidgericht.

Ook Stigler (1970) stelt dat er kostenefficiënter gehandhaafd moet worden. De toezichthoudende instanties kunnen vanuit kostenperspectief simpelweg niet alles meer controleren maar dienen gericht te werk te gaan. Optimale handhaving is dus geen maximale handhaving aangezien niet meer alles wordt gecontroleerd. De toezichthoudende instanties richten zich meer op de meest belangrijke aspecten, tekortkomingen en overtredingen om de gewenste graad van naleving te bereiken. De ideeën van Stigler (1970) over inzet van schaarse middelen worden ook gedragen door Nyborg en Telle (2006) en Billiet en Rousseau (2008).

Indien er wel handhavend opgetreden dient te worden dan zijn er volgens Macrory (2006) een aantal beginselen en kenmerken van een passend sanctieregime. De sanctie moet bijvoorbeeld het gedrag van 'de dader' in positieve zin veranderen. Ook dient de sanctie de schade te herstellen en het niet naleven van de regels af te schrikken.

Net als Van Reenen (2001) stellen ook Bekkers e.a. (2002) dat informatie een belangrijke factor is in het efficiënt uitvoeren van toezicht. Informatie is nodig om te kunnen bepalen waar de risico's liggen zodat er efficiënt toezicht kan worden uitgevoerd. De toezichthoudende instanties maken ook deel uit van grotere netwerken waarbinnen het van belang is om informatie te delen. Bekkers e.a. (2002) delen de betekenis van informatie op in toezichtarrangementen: klassiek en modern. Het klassieke toezichtarrangement kent meer een karakter van straffen en kent een repressieve interventie. Het moderne toezichtarrangement kent een meer coachend karakter en is vooral preventief. In dit moderne toezichtarrangement is

het gedrag tussen de inspecteur en inspectee dus van groot belang. Er zijn gemeenschappelijke belangen voor zowel de toezichthoudende instanties als ook de onder toezicht gestelde bedrijven.

## **Deelvraag 2: Waarin onderscheidt risicogestuurd toezicht zich van traditioneel toezicht?**

Traditioneel toezicht was vooral gebaseerd op volledigheid. Bedrijven werden volledig gecontroleerd, dus alle voorschriften uit de vergunningen werden gecontroleerd. Dit betekent veel of langdurende controles bij de bedrijven. Er was dus sprake van, zoals Stigler (1970) dit noemt, maximale handhaving. Bij traditioneel toezicht wordt geen rekening gehouden met de kans of het effect van een slechte naleving, zodat alle bedrijven evenveel aandacht krijgen. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven die een goed naleefgedrag vertonen of bedrijven die een deviant gedrag vertonen. Deze vorm van toezicht is dan wel volledig maar kost veel voor de toezichthoudende instanties en zorgt voor een grote toezichtlast bij de gecontroleerde bedrijven. Volgens Mertens (2006) kon de toezichthouder bij traditioneel toezicht subjectief te werk gaan, niet gehinderd door kwaliteitscriteria en werkplannen.

Risicogestuurd toezicht richt zich, zoals de naam al zegt, meer op het bepalen van risico's om zo efficiënter toezicht te houden. Zonder dat dit ten koste gaat van de naleving. Deze vorm van toezicht is ontstaan omdat de politiek vraagt om verminderde toezichtlast bij bedrijven maar is ook ontstaan vanuit kostenoverwegingen door de toezichthoudende instanties. Deze instanties krijgen steeds meer te maken met reductie van schaarse middelen. Hierdoor wordt dus een andere wijze van toezicht houden gevraagd. Bij risicogestuurd toezicht worden niet mee alle voorschriften gecontroleerd, maar worden op basis van informatie afwegingen gemaakt over welke voorschriften wel en welke voorschriften niet te controleren zonder dat er sprake is van vermindering van het naleefgedrag door de bedrijven.

De belangrijkste verschillen tussen het traditioneel en risicogestuurd toezicht zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

*Tabel 15: belangrijkste verschillen tussen traditioneel en risicogestuurd toezicht*

<b>Parameter</b>	<b>Traditioneel toezicht</b>	<b>Risicogestuurd toezicht</b>
Toezichtarrangement	Veelal repressief toezicht na incidenten.	Repressief toezicht is belangrijk, Preventief toezicht is belangrijker.
Prioriteitstelling controle onderwerpen	Volledige controle van alle voorschriften en thema's bij elk bedrijf.	Controles op basis van risicoanalyse en -profiel per bedrijf.
Prioriteitstelling controle frequentie	Elk vergelijkbaar bedrijf evenveel aandacht. Extra inzet naar aanleiding van incidenten.	Slim prioriteren: bedrijven met goed naleefgedrag krijgen minder toezicht.
Verantwoordelijkheid naleving	Toezichthouder neemt verantwoordelijkheid.	Bedrijf heeft eigen verantwoordelijkheid tot naleving.
Toezichtperceptie	Rechtmatig uitvoeren van toezicht.	Efficiënt en effectief werken.

Vrijheid toezichthouder	Veel vrijheid voor de individuele toezichthouder. Inspecties werden niet vanzelfsprekend gerapporteerd.	Toezicht wordt meer systematisch uitgevoerd. Minder vrijheden voor de individuele toezichthouder.
Evaluatie werkwijze door bevoegd gezag	Ad hoc aanpassen beleid (als er al beleid is).	Jaarlijkse evaluatie toezichtbeleid. Met risicogestuurd toezicht weet je wat er speelt binnen een branche.
Sturing	Sturen op norm conform gedrag. Veelal kwantitatief.	Monitoren op norm conform gedrag op basis van risico-beheersing. Veelal kwalitatief.

### Deelvraag 3: Is risicogestuurd toezicht een efficiëntere methode dan traditioneel toezicht?

Uit de theorieën, inzichten en vergelijking tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht blijkt dat de afwegingen om risicogestuurd toezicht te gaan houden vooral zijn geïnitieerd om (kosten)efficiënter te werken. Uit de diverse interviews blijkt dat risicogestuurd toezicht inderdaad efficiënter lijkt dan traditioneel toezicht. Het lijkt efficiënter maar of dit in werkelijkheid ook zo is, is nog de vraag. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat de toezichthouders in veel gevallen nog gewoon in de praktijk op de oude wijze de controles uitvoeren. Er wordt nog net zo veel tijd besteed aan voorbereiding, uitvoering en afhandeling van controles als voorheen. In de verantwoording naar het management wordt echter alleen verantwoording afgelegd over die zaken die conform de risicomethodiek zijn. Dit betekent dat er een verschil zit tussen hetgeen dat op papier staat en hetgeen dat de toezichthouders in werkelijkheid doen.

Gezien het feit dat op papier de risicomethodiek wel efficiënter lijkt kan gesteld worden dat indien de toezichthouders zich wel aan de methodiek zouden houden er wel daadwerkelijk sprake is van efficiëntiewinst. Deze winst ligt dan vooral in het aantal uren dat besteed wordt aan het uitvoeren van toezicht bij bedrijven. Aangezien er minder voorschriften worden gecontroleerd is er ook minder tijd nodig voor voorbereiding, uitvoering en afhandeling van controles. Hierdoor zouden ook meer controles per jaar kunnen worden uitgevoerd. Op dit moment worden namelijk niet alle bedrijven uit het takenpakket van een toezichthouder minimaal 1 maal per jaar bezocht.

Het is ook niet mogelijk om eenzijdig te stellen dat de efficiëntiewinst die binnen de afdeling Handhaving van de provincie Zuid-Holland is opgetreden volledig is toe te schrijven aan het implementeren van risicogestuurd toezicht. Naast het implementeren van de nieuwe methodiek hebben er ook andere wijzigingen plaatsgevonden die mogelijk ervoor hebben gezorgd dat er efficiëntiewinst behaald werd.

Naast het beeld dat er efficiëntiewinst is kan er ook gesteld worden dat op sommige punten er mogelijk ook verlies optreedt. Zo worden binnen de afdeling Handhaving naast de controles op basis van het risicogestuurde toezichtmodel ook nog projectmatig controles uitgevoerd. Dit zorgt ervoor dat er alsnog meerdere controles per bedrijf worden uitgevoerd. Al deze controles dienen goed te worden voorbereid door de toezichthouders wat weer extra tijd vergt.

Kortom ziet het er naar uit dat er wel degelijk sprake is van efficiëntiewinst bij het implementeren van de nieuwe risicomethodiek. Deze efficiëntiewinst is echter mogelijk niet volledig toe te schrijven aan de nieuwe methodiek maar kan ook door andere ontwikkeling tot stand

zijn gebracht. Hierbij kan gedacht worden aan het meer werken op basis van planning en control, het afrekenen op resultaat.

De nieuwe methodiek en dus ook de efficiëntiewinst worden ondermijnd doordat de toezichthouders zich niet aan de methodiek houden en nog gewoon volledige controles uitvoeren en dat er naast de controles op basis het risicogestuurd toezichtmodel ook nog andersoortige controles worden uitgevoerd.

#### **Deelvraag 4: Is risicogestuurd toezicht een effectievere methode dan traditioneel toezicht?**

Of risicogestuurd toezicht een effectievere methode is dan traditioneel toezicht in het kader van verminderde toezichtlast is erg lastig om te concluderen. Er zijn nog weinig klant tevredenheidsonderzoeken of iets dergelijks uitgevoerd bij de gecontroleerde bedrijven. Er is ook vanuit de handhavende instanties geen duidelijk beeld of het nieuwe risicogestuurd toezichtmodel wel datgene oplevert dat in de motie Aptroot werd gevraagd. Op dit moment kan er dus weinig gezegd worden of de bedrijven inderdaad een verminderde toezichtlast ervaren.

Gezien het feit dat veel toezichthouders nog steeds op een zelfde wijze toezicht houden als voorheen zal er in die gevallen dus geen sprake zijn van een verminderde toezichtlast. De bedrijven worden namelijk nog net zo belast als voorheen. Voor de toezichthouders die wel conform de nieuwe methodiek werken kan dit mogelijk anders zijn aangezien deze toezichthouders nog maar een beperkt aantal voorschriften controleren en dus ook minder voorschriften controleren bij een bedrijf. Dit bespaart als het goed is tijd voor de toezichthouder maar ook voor het bedrijf.

Of risicogestuurd toezicht een effectievere methode is dan traditioneel toezicht in het kader van verbeterd naleefgedrag is eveneens moeilijk te bepalen. Uit de cijfers blijkt dat het naleefgedrag door de bedrijven verbeterd is ten opzichte van de controles op basis van het oude model. Deze cijfers kunnen echter wel een vertekend beeld geven aangezien er nog maar een beperkt aantal voorschriften wordt gecontroleerd. Indien de bedrijven deze gecontroleerde voorschriften beter naleven dan voorheen dan is er sprake van een verbeterde naleving op de risicovoorschriften. Echter kan het naleefgedrag op de in mindere mate risicovoorschriften achteruit gaan omdat deze minder vaak of niet worden gecontroleerd. Nu zullen de gevolgen van deze overtredingen niet ernstig zijn voor de maatschappij maar kunnen in geval van cumulatie wel tot grotere problemen leiden.

Kortom kan er op dit moment nog geen goed beeld worden gegeven of risicogestuurd toezicht een effectievere methode is met betrekking tot vermindering van toezichtlast aangezien er nog geen onderzoek zijn uitgevoerd bij de bedrijven. Aangezien nog niet alle toezichthouders zich conformeren aan de nieuwe methodiek kan wel gezegd worden dat voor die bedrijven nog geen vermindering in het toezicht zichtbaar is. Of risicogestuurd effectiever is op het gebied van naleefgedrag is ook niet geheel duidelijk. De cijfers wijzen uit dat de nieuwe methode wel een verbeterd naleefgedrag oplevert maar in de praktijk kan dit beeld echter wel veranderen aangezien niet meer alle voorschriften worden gecontroleerd. Bij de niet gecontroleerde voorschriften kan sprake zijn van een verminderd naleefgedrag.

#### **Deelvraag 5: Op welke punten kan het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland worden opgewaardeerd met gereedschappen uit de risicogestuurde toezichtmodellen van vergelijkbare organisaties?**

Na het vergelijken van 7 risicogestuurde toezichtmodellen kan het model van de provincie Zuid-Holland verder worden opgewaardeerd met de volgende zaken: het toepassen van de verdeling van bedrijven in categorieën conform de DCMR Milieudienst Rijnmond. Het vast-

stellen van het naleefgedrag op basis van het gemiddeld aantal overtredingen per branche conform de provincie Groningen.

Vanuit het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Limburg kunnen twee aspecten worden toegevoegd. Ten eerste kan de status van de vergunning worden opgenomen in het model van de provincie Zuid-Holland. Ten tweede is ook het werken met het norm conform gedrag (NCG) een goede aanvulling.

Het koppelen van de beleidsdoelstelling van het bestuur aan de risicomethodiek zoals dit in de provincie Noord-Holland gebeurt. Hiermee worden ook de prioriteiten van het bestuur (Gedeputeerde Staten) meegenomen in de planning en prioritering van controles

Vanuit Overijssel wordt een goede aanvulling gegeven met het rekening houden van de locatie waar het te controleren bedrijf zich bevindt. Bevinden er zich veel risicovolle bedrijven in de directe omgeving dan zal dit meer toezichten met zich meebrengen.

Ten slotte kan van het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zeeland geleerd worden dat het geven van voorlichten over normen en voorschriften een positief effect kan hebben. Dit is niet echt een aanvulling in het risicogestuurde toezichtmodel maar is wel een aspect dat tijdens de controles kan worden gebruikt.

## 8.2 Beantwoording onderzoeksvraag

In paragraaf 1.4 van dit rapport is een onderzoeksvraag geformuleerd. In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op deze onderzoeksvraag op basis van het hier voorliggende onderzoek.

### **Onderzoeksvraag: Welke verbeteringen met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit zijn het gevolg van de invoering van het risicogestuurde toezichtmodel van de provincie Zuid-Holland en hoe kan dit model worden verbeterd?**

Uit het onderzoek is gebleken dat het niet met zekerheid te zeggen is dat de efficiëntie- en effectiviteitswinst geheel zijn toe te schrijven aan het risicogestuurde toezicht. Er zijn efficiëntieverbeteringen zichtbaar die wel zijn toe te schrijven aan het model. Zo zijn de kengetallen bijgesteld wat met zich mee brengt dat er minder tijd aan een controle wordt besteed. In de praktijk is gebleken dat dit ook daadwerkelijk zo is. Op papier zouden dan ook meer controles per jaar plaats kunnen vinden. Deze efficiëntieslag heeft echter nog niet plaatsgevonden. Over effectiviteit is nog weinig te zeggen aangezien er nog geen onderzoek heeft plaatsgevonden bij de bedrijven. Uit de interviews is gebleken dat ook de toezichthoudende instanties nog geen beeld hebben of de bedrijven daadwerkelijk een vermindering van de toezichtlast ervaren.

Uit de interviews is ook gebleken dat er meer verandering in werkwijze bij de toezichthoudende instanties hebben plaatsgevonden. Deze veranderingen hebben mogelijk ook voor efficiëntie- en effectiviteitswinst gezorgd. Hierdoor zijn dus niet alle verbeteringen toe te schrijven aan de invoering van risicogestuurd toezicht.

Het model van de provincie Zuid-Holland kan verbeterd worden door de volgende verbeteringen door te voeren:

- Verdeling van bedrijven in categorieën (o.b.v. risico);
- Opnemen van de status van de vergunning (o.a. ouderdom en complexiteit vergunningensituatie);
- Opnemen van het aspect norm conform gedrag (NCG);
- Het koppelen van de doelstelling van het bestuur aan de methodiek;
- Rekening houden met de omgeving van het bedrijf;

- Risicogestuurd toezicht laten meewerken aan het provinciaal milieubeleid en/of maatschappelijke doelstellingen;
- Aan de voorkant bij vergunningverlening rekening houden met gedrag en naleving van een bedrijf.

Deze verbeteringen kunnen er toe bijdragen dat het risicogestuurde toezichtmodel dat door de provincie Zuid-Holland gehanteerd wordt mogelijk nog efficiënter en effectiever zal zijn.

### 8.3 Conclusies

In deze paragraaf worden een aantal conclusies getrokken naar aanleiding van het voorliggende onderzoek. Er zal in deze paragraaf meer duidelijkheid worden gegeven over de consequenties met betrekking tot efficiëntie en effectiviteit van risicogestuurd toezicht. In dit onderzoek is efficiëntie afgebakend als de inzet van schaarse middelen door de toezichthoudende instanties aan de belangrijkste milieurelevante aspecten uit de vergunning en wet- en regelgeving. Effectiviteit is afgebakend als de mate waarin uitoefening van toezicht leidt tot verwezenlijken doeleinden van toezicht en dat de bedrijven minder toezichtlast ervaren. Met risicogestuurd toezicht wordt bedoeld dat daar waar de kans op een slechte naleving groot is en/of het effect (de consequenties) van een slechte naleving negatief zijn, de belangrijkste prioriteiten in toezicht gelegd worden.

Hieronder worden puntsgewijs enkele conclusies getrokken. De punten betreffen de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek.

Ten eerste is te concluderen dat er steeds meer sprake is van een verandering van de maatschappij. Naar aanleiding van de geraadpleegde inzichten en theorieën kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een verandering van de maatschappij en dat steeds meer afwegingen gemaakt worden op basis van risicobepaling. We leven in een risicomaatschappij (Van Reenen, 2001). Uit de verschillende inzichten en theorieën blijkt ook dat er veel inzichten en theorieën zijn over toezicht in zijn algemeen maar dat er maar weinig inzichten en theorieën zijn over specifiek risicogestuurd toezicht. Een mogelijke reden hiervoor is dat risicogestuurd toezicht een nieuwe methode is. Hierdoor is er nog weinig onderzoek gedaan naar deze vorm van toezicht. De inzichten en theorieën over toezicht in zijn algemeen zijn wel zeker bruikbaar geweest voor het onderzoek. Het toezicht houden op zich is natuurlijk niet nieuw alleen de wijze waarop dit gebeurd is anders dan voorheen.

Er was al geconcludeerd dat de handhaving en toezicht verandert. Dit is ook te herkennen aan de steeds belangrijker rol van de inzet van schaarse middelen. Het management en hierop volgende ook de toezichthouders krijgen met kostenafwegingen te maken bij het uitvoeren van toezicht. Zoals Van Reenen (2001) dit al constateerde worden er steeds vaker wetenschappelijke onderzoeken gebruikt om kostenefficiënt te kunnen werken. Er vindt geen maximale handhaving meer plaats maar men gaat gericht te werk en kiest meer voor optimale handhaving waarbij wel de gewenste graad van naleving wordt bereikt (Stigler, 1970). Dit houdt in dat tolerant kan worden omgegaan met kleine overtredingen (Nyborg en Telle, 2006). Naast deze inzet van schaarse middelen is ook in het gedrag van de inspecteur een verandering zichtbaar. Er wordt in mindere maten gegrepen naar strafmaatregelen maar men kiest er steeds meer voor om de bedrijven op te voeden om er zo voor te zorgen dat het naleefgedrag verbetert. Deze manier van werken is uiteindelijk ook kosteneffectief aange-



zien er minder (her)controles en handhavingtrajecten worden uitgevoerd. Om te kunnen bepalen waar de schaarse middelen ingezet moeten worden, dient de toezichthoudende instantie wel over voldoende informatie te beschikken. Deze informatie kan vanuit verschillende hoeken komen. Zo komt informatie uit wetenschappelijk onderzoek, van de toezichthouders zelf (expertise), van de bedrijven maar ook van andere toezichthoudende instanties die deel uitmaken van het netwerk. Het netwerk in onze informatiemaatschappij.

De maatschappij is aan het veranderen en dit heeft zoals hierboven gesteld ook zijn doorslag in het management en de inzet van schaarse middelen. Maar heeft dit ook voor een verandering in het toezicht gezorgd? Naar aanleiding van de vergelijking van traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht kan geconcludeerd worden dat risicogestuurd toezicht een andere manier van werken is dan het traditioneel toezicht. Er is geen sprake meer van volledigheid maar meer van efficiëntie wat zich uit in gerichtere controles uitvoeren. Het toezicht verandert hiermee ook van repressief (traditioneel) naar preventief (risicogestuurd of modern), zoals we zagen in paragraaf 2.6 waar Bekkers e.a. (2002) het klassieke en moderne toezichtarrangement met elkaar vergeleken.

Naar aanleiding van de interviews kunnen een aantal conclusies getrokken worden: aangezien kengetallen naar beneden zijn bijgesteld kan er gesteld worden dat er wel een bepaalde vorm van efficiëntie heeft plaatsgevonden. Er worden namelijk minder uren besteed aan een controle waardoor men dus efficiënter omgaat met de schaarse middelen.

Geconcludeerd kan dus worden dat de omschakeling van traditioneel toezicht naar risicogestuurd toezicht ook een cultuuromschakeling teweeg brengt. Deze cultuuromschakeling gaat echter niet zo gemakkelijk als de omschakeling van de toezichtmethode. Nog niet alle toezichthouders werken namelijk conform de risicogestuurde methode waardoor er dus in die gevallen geen sprake is van efficiëntiewinst en ook het bedrijf nog volledig belast wordt.

De verandering van de maatschappij en de omschakeling van traditioneel toezicht naar risicogestuurd toezicht hebben tot de volgende conclusies geleid met betrekking tot naleefgedrag (effectiviteit). Een voorzichtige conclusie is dat het naleefgedrag door de bedrijven binnen Zuid-Holland verbeterd is. Deze verbetering van het naleefgedrag is echter niet alleen te danken aan de nieuwe methode maar is mogelijk ook te danken aan de nieuwe sanctiestrategie. Er heeft een versoepeling van de sancties plaatsgevonden wat zich uit in minder interventieacties (waarschuwingsbrieven, dwangsommen en processen verbaal) richting bedrijven. Dit wil echter nog niet zeggen dat er daadwerkelijk een verbetering van het naleefgedrag is opgetreden. De nieuwe sanctiestrategie kan het gedrag van het bedrijf echter wel in positieve zin veranderen. Er wordt namelijk voor de bedrijven duidelijk dat een coöperatieve houding en gedrag voordelen heeft ten opzicht van een niet-coöperatieve houding.

Tevens kan naar aanleiding van de interviews geconcludeerd worden dat informatie-uitwisseling tussen partners in de keten of het netwerk nog maar weinig plaatsvindt. Dit zorgt er nog steeds voor dat de toezichthouders mogelijk een eenzijdig beeld hebben van een bedrijf en haar naleving. Door actieve informatie-uitwisseling tussen de partners kan dit beeld verbreedt worden waardoor mogelijk een heel ander beeld van het bedrijf ontstaat. Het pro-actief delen van informatie is dus nog een goede mogelijkheid om meer efficiëntiewinst te boeken. Daarbij moet wel bewaakt worden dat deze efficiëntiewinst niet direct verdwijnt doordat samenwerken en informatie delen ook tijd kost. Dit werd duidelijk uit de evaluatie van Frontoffice Chemie Rijnmond in paragraaf 7.3.



De verschillen tussen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht zijn nu duidelijke geworden maar zitten er ook nog verschillen in de verschillende risicogestuurde toezichtmodellen van de andere provincies binnen Nederland? Geconcludeerd kan worden dat de in hoofdstuk 7 beschreven systemen en methodieken in grote lijnen niet veel van elkaar verschillen. Alle hebben een prioriteitstelling die ervan uitgaat dat de belangrijkste thema's de belangrijkste aandacht krijgen. Dit kan risicogestuurd toezicht worden genoemd, maar eventueel ook probleem- of themagestuurd toezicht. Ook afspraken over de volgorde van controle van bedrijven is een mogelijkheid die toegepast kan worden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat hiermee de vrijheid van de inspecteur meer wordt ingeperkt. Als gewerkt gaat worden met het systeem van de provincie Zuid-Holland zal dit waarschijnlijk gevolgen voor de menskracht welke beschikbaar moet worden gesteld aan toezicht door de DCMR. Als gewerkt gaat worden op de DCMR-wijze, zal dit uiteraard ook gevolgen hebben voor de menskracht binnen de provincie. Dit is uiteindelijk een keuze van het college van GS. Wat in de vergeleken risicogestuurde toezichtmodellen vaak wordt toegepast, is het afstemmen van toezicht en handhaving naar aanleiding het nalevinggedrag van een bedrijf, zoals Veldkamp e.a. (2007) beschrijven. Deze handhaving die wordt ingezet na het constateren van overtredingen is veelal in lijn met de zes beginselen en kenmerken van een passend sanctieregime van Macrory (2006).

Nu de verschillende risicogestuurde toezichtmodellen zijn vergeleken zijn kan er geconcludeerd worden dat er nog verschillende mogelijkheden zijn om het risicogestuurde toezichtmodel zoals dit door de provincie Zuid-Holland gebruikt wordt uit te breiden. Het model zal naar alle verwachting door deze toevoegingen nog meer efficiëntiewinst opleveren. Of het ook effectiviteitwinst oplevert is heel lastig om te bepalen aangezien de effectiviteit ook vooral afhankelijk is van de opstelling en het gedrag van het bedrijf. Het model kan nog zo efficiënt zijn als het bedrijf vertikt om de regels na te leven zal de effectiviteitwinst dus nihil zijn.

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies komen we tot de volgende eindconclusie: er is daadwerkelijk een efficiëntiewinst (zoals afgebakend in paragraaf 1.6) zichtbaar binnen de provincie Zuid-Holland. De schaarse middelen worden daar ingezet waar nodig. Dit leidt nog niet direct door meer controles per jaar maar wel tot kortere controles waardoor de bedrijven dus ook minder belast worden.

Er is nog geen onderbouwde uitspraak te doen over effectiviteitwinst (zoals afgebakend in paragraaf 1.6). Er is binnen Zuid-Holland wel een verbetering zichtbaar in het naleefgedrag door de bedrijven maar dit zegt vrij weinig over het naleefgedrag en de doeleinden van toezicht. Ook kan er, doordat er nog geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de ervaren toezichtlast door de bedrijven, nog niet geconcludeerd worden dat er daadwerkelijk sprake is van een vermindering van de ervaren toezichtlast.

## **8.4 Aanbevelingen**

Hieronder worden een aantal aanbevelingen gegeven voor mogelijke verbeteringen van bestaande werkwijzen. Tevens worden aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoeken om nog meer duidelijkheid te krijgen in de consequenties van risicogestuurd toezicht. De aanbevelingen zijn in willekeurige volgorde weergegeven. Er zit dus geen prioritering of chronologisch volgorde in de opsomming.

### **Aanbeveling 1: uitbreiding risicogestuurd toezicht met systeem toezicht**

Systeemtoezicht was geen onderdeel van het onderzoek. Toch is er in hoofdstuk 4 kort aandacht aan besteed. Zo zagen we dat systeemtoezicht zich richt op de processen, strategieën en procedures die naleving als doel hebben. Bij systeemtoezicht wordt aandacht besteed aan managementsystemen, aan de manier waarop geborgd wordt dat een bedrijf in compliance is. Er zijn, en daarmee bevestigen we De Bree (2009) duidelijke aanwijzingen dat systeemtoezicht in een aantal specifieke situaties een zinvolle bijdrage kan leveren aan het realiseren van de doelstellingen van goed toezicht. Bij systeemtoezicht richt de toezichthouder zich meer op de beheersingsmaatregelen binnen een bedrijf. Bij grote en complexe bedrijven wordt naast de 'normale' controles ter bepaling van het naleefgedrag ook meer controles uitgevoerd op het managementsysteem. Systeemtoezicht wordt ook wel compliance management systeem (CMS) genoemd. Systeemtoezicht richt zich op het bereiken van drie effecten. Ten eerste het verminderen van de toezichtlast bij bedrijven. Ten tweede het stimuleren van bedrijven om zelf de verantwoordelijkheid te nemen qua naleving van wetten en regels. Ten derde het optimaliseren van de toezichtcapaciteit (efficiëntie).

Vooraf bij grote bedrijven liggen er volgens de auteurs kansen om door middel van systeemtoezicht de informatiepositie van toezicht te verbeteren, het risico gestuurde toezicht te verfijnen, de onder toezicht gestelden aan te zetten tot verbeteringen en toezicht efficiënter te maken. De aanbeveling die hieruit volgt is het verder onderzoeken van de uitbreiding van risicogestuurd toezicht met systeemtoezicht. Dit om toezicht nog efficiënter en nog effectiever te maken.

In het interview met Tromp kwam het systeemtoezicht ook nog even ter sprake. Tromp gaf aan dat systeemtoezicht ook een bijdrage kan leveren aan efficiëntie en effectiviteit van toezicht.

De auteurs raden daarom aan om een vervolgonderzoek uit te voeren om te kijken wat systeemtoezicht extra kan toevoegen aan de efficiëntie en effectiviteit van toezicht. Systeemtoezicht zal in dit geval geen vervangende werkwijze zijn van risicogestuurd toezicht maar meer een toegevoegde waarde aan risicogestuurd toezicht.

### **Aanbeveling 2: nader onderzoek naar het meten van de effecten en effectiviteit van risicogestuurd toezicht**

Aangezien met het voorliggende onderzoek geen harde conclusies worden getrokken of risicogestuurd toezicht een effectievere methode is dan traditioneel toezicht is het aan te bevelen om hier een onderzoek naar uit te laten voeren. Dit onderzoek zou dan tweeledig dienen te zijn. Enerzijds dient er een onderzoek te worden uitgevoerd naar de mogelijke verbeteringen in het naleefgedrag en de relatie met de invoering van risicogestuurd toezicht. Vooral de relatie is interessant om verder te onderzoeken aangezien uit navraag blijkt dat de relatie tussen invoering van risicogestuurd toezicht en het verbeteren van naleefgedrag geen één op één relatie hebben maar dat er externe factoren zijn die een mogelijke bijdrage leveren aan het verbeteren van het naleefgedrag. Ook het feit dat niet meer alle voorschriften worden gecontroleerd is een gegeven dat zeker mee genomen dient te worden in het onderzoek. Naleefgedrag is echter maar één deel van de effectiviteit.

Het andere deel betreft het verminderen van de ervaren toezichtlast bij de bedrijven. In voorliggend onderzoek is hier geen duidelijke conclusie over gegeven aangezien het ontbreken aan gegevens om een conclusie te trekken. Het is dus erg interessant om een onderzoek uit te voeren om te achterhalen of de bedrijven inderdaad een vermindering van de toezichtlast ervaren. Dit zou mogelijk kunnen gebeuren door het uitvoeren van klanttevredenheid onderzoeken waarbij specifieke vragen worden gesteld over het aantal controle uren. Echter ge-

zien de resultaten van de gesprekken met de toezichhouders dienen er wel kanttekeningen gemaakt te worden bij het uit te voeren onderzoek. Aangezien nog niet alle toezichhouders conform de nieuwe methodiek werken is er dus ook geen sprake van vermindering van toezichtlast. In het uit te voeren onderzoek zullen dus de bedrijven die nog volgens de oude methodiek gecontroleerd worden gescheiden moeten worden van de bedrijven die wel conform de nieuwe methodiek worden gecontroleerd. Doet men dit niet dan zal dit een vertekend beeld opleveren en kunnen er alsnog geen duidelijke conclusies getrokken worden. Het is echter erg lastig om te achterhalen welke bedrijven nog gecontroleerd worden op de oude werkwijze. De toezichhouders zullen dit namelijk niet snel prijsgeven aangezien ze te maken hebben met een afrekencultuur en dus “bestraft” zullen worden door de leidinggevende indien ze niet conform de methodiek werken.

In dit onderzoek zijn daarom de namen van de geïnterviewde toezichhouders niet opgenomen. Hierdoor is er wel het beeld gekregen dat nog niet alle toezichhouders zich conformeren aan de nieuwe methodiek.

Aanbevolen wordt dan ook om nader onderzoek te doen naar de hierboven genoemde effecten, en welke van deze effecten ook daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan het risicogestuurde toezicht en of deze effecten ook effectiviteit opleveren.

### **Aanbeveling 3: onderzoek naar mogelijkheden voor het behalen van efficiëntie en effectiviteitswinst in het proces van vergunningverlening**

In dit onderzoek is voornamelijk aandacht besteed aan de efficiëntie en effectiviteit verbetering vanuit het oogpunt van toezicht. Het is echter wel zaak om, in het kader van efficiëntie en effectiviteit, niet naar toezicht alleen te kijken. De basis van het houden van toezicht is namelijk de milieuvergunning. Zonder milieuvergunning geen controles en dus ook geen toezicht. Mogelijk zijn er op het gebied van de vergunning ontwikkelingen mogelijk die ervoor zorgen dat het voor de bedrijven en controlerende instanties nog efficiënter en effectiever gewerkt kan worden. De vorm en aard van de voorschriften van een vergunning kan hierbij een rol spelen. Zo bevatten de huidige vergunningen vaak voorschriften ten behoeve van het doel (doelvoorschriften). Er ook specifieke voorschriften die aangeven met welke middelen deze doelen bereikt dienen te worden (middelvoorschriften). Er wordt bij dit soort vergunningen dus weinig vrijheid gegeven aan het bedrijf om zelf te bepalen hoe en met welke middelen de doelen behaald worden.

Een andere mogelijkheid is een ‘vergunning op hoofdlijnen’. Deze vergunning bevat alleen de grote lijnen (doelen) die het betreffende bedrijf dient na te leven. Hoe en met welke middelen het bedrijf dit doet is niet verplicht gesteld. Het stelt het bedrijf in staat om hier zelf de juiste en ook financieel aantrekkelijke middelen in te zetten. Bij toezicht toont het bedrijf aan op welke wijze en met welke middelen men voldoet aan de voorschriften in de vergunning. De verantwoordelijkheid ligt dus duidelijk meer bij het bedrijf dan bij de toezichhouder.

Voor de toezichhouder betekent een controle van een vergunning op hoofdlijnen dat hij minder tijd kwijt is aan de voorbereiding, uitvoering en afhandeling van de controle. Voor het bedrijf kan dit ook efficiëntie opleveren omdat ze in veel gevallen zaken kunnen aantonen door middel van het voorleggen van metingen. Indien de resultaten van de metingen voldoen aan de voorschriften is er geen fysieke controle meer noodzakelijk. Indien gewenst kunnen de resultaten van de metingen door een onafhankelijke derde partij worden geverifieerd op juistheid. Bij dit soort wijze is het in veel gevallen van belang dat een bedrijf aantoont dat ze op een bepaalde wijze te werk gaan. Deze werkwijze kan men bijvoorbeeld duiden door het hebben van ISO certificering.

Aanbevolen wordt dan ook om te onderzoeken of er meer efficiëntie en effectiviteitswinst te behalen is in het proces van het aanvragen tot het opstellen van een vergunning.

#### **Aanbeveling 4: verantwoordelijkheid bij vermindering toezichtlast**

Hoewel (rijks)overheid, gevoed door een niet altijd even goed gefundeerde vraag van het bedrijfsleven, minder administratieve lasten voor bedrijven nastreeft moet niet teveel nadruk komen te liggen op de vermindering van administratieve lasten (veroorzaakt door toezicht op de regels). De maatschappelijke effecten van het schrappen van regels moeten eerst scherp in beeld gebracht worden. Ook dient helder te zijn wie er verantwoordelijk is voor de maatschappelijke gevolgen (risico's) van het schrappen van regels, gevolgd door minder toezicht. Er zijn niet alleen risico's voor de omwonenden van een bedrijf of voor het milieu maar ook voor het bestuur van de overheidsinstantie die de bedrijven controleert. De bestuurder van deze instantie is eindverantwoordelijke over hetgeen de milieu-inspecteurs doen of niet doen bij de te controleren bedrijven. Een eindverantwoordelijke zou duidelijk moeten willen hebben wat de risico's zijn als bewust voorschriften niet gecontroleerd worden. Dit zou onderwerp kunnen zijn van vervolgonderzoek.

### **8.5 Reflectie**

Terugkijkend op het voorliggende onderzoek kunnen de auteurs zeggen dat het onderzoek interessante zaken heeft opgeleverd. De auteurs hadden vooraf niet verwacht dat een aantal van de theorieën zo duidelijk terug zou komen in de interviews en het vergelijkend onderzoek. Zo bleken de theorieën van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) over de interactie tussen inspecteur en inspectee ook daadwerkelijk in de praktijk een belangrijke factor om te komen tot efficiëntere uitvoering van toezicht. Ook de theorie van Van Reenen (2001) over de rol van het management en de invloeden van sturing op resultaat is duidelijk te herkennen in de praktijk. Ook oudere theorieën blijken nog steeds zeer actueel. Voorbeelden zijn de theorie van Stigler (1970) over het bereiken van een optimum in handhaving en de theorie van Lindblom (1959) over beleidsvorming. Dit was niet geheel de verwachting van de auteurs aangezien gedacht werd dat de theorieën gebaseerd op traditioneel toezicht niet erg relevant meer zouden zijn. Niets is minder waar. Voor de auteurs was het in het begin van het onderzoek lastig om relevante documenten te vinden, maar gaandeweg het onderzoek werden steeds meer documenten gevonden en gebruikt. Het was daarom in een later stadium van het onderzoek oppassen voor de auteurs dat ze niet vastliepen in de hoeveelheid beschikbare informatie. Al snel werd gestart met het afbakenen van het onderzoek, wat leidde tot de huidige probleemstelling, onderzoeksvraag en de daar onder hangende vijf deelvragen.

Zoals de auteurs verwacht hadden, wordt risicogestuurd toezicht breed toegepast. Zo bleken de GGD, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de procesindustrie te werken met risicogestuurd toezicht.

Echter de verschillende vormen en uitwerkingen, alleen al binnen Nederland, hebben de auteurs wel enigszins verbaasd. De modellen van de provincies die vergeleken zijn, gaven eenzelfde beeld. Bij de ontwikkeling van het model van de provincie Zuid-Holland was er namelijk wel goed nagedacht over een zo volledig mogelijk model. Toch bleek na de vergelijking van de verschillende modellen dat er nog wel degelijk verbeteringen van het model van de provincie Zuid-Holland mogelijk zijn. Ook het feit dat de verbeteringen grote impact

kunnen hebben was toch wel verbazingwekkend. Er werd wel gedacht dat er kleine verbeteringen mogelijk waren maar de grote verbeteringen die uit de vergelijking naar voren kwamen werden niet verwacht.

Het is dan ook opmerkelijk om te constateren dat er maar weinig informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthoudende instanties plaats vindt. Diverse overheidsinstanties, ook provincies, vindt het wiel opnieuw uit. We zouden verwachten dat een organisatie als het Interprovinciaal Overleg (IPO) alle provincies in Nederland handvaten biedt om toezicht in te richten. Nu doet elke provincie het op zijn eigen wijze. Met deze inefficiëntie wordt echter geen rekening gehouden.

De interviews hebben, als onderdeel van de triangulatie, ook de nodige interessante informatie opgeleverd. Zoals door de auteurs verwacht kwam van de geïnterviewde toezichthouders een ander beeld dan het beeld dat werd geschetst door de managers. Door de toezichthouders anoniem te houden zijn er meer beelden geschetst van de daadwerkelijke praktijk. Er kwamen zaken boven tafel die niet bekend zijn bij het management. Voor het management zal het daarom ook interessant zijn om de resultaten van dit onderzoek onder ogen te krijgen.

Al met al was het een zeer interessant onderzoek met goede uitkomsten die soms volgens verwachting waren maar soms ook helemaal niet. De auteurs hebben met veel plezier gewerkt aan dit onderzoek al was het bij tijd en wijle door allerlei andere ontwikkelingen lastig om zich op het afronden van het onderzoek te focussen. Het schrijven van deze scriptie als afsluiting van de *studie Bestuurskunde* was een ware studie op zich. Hiervan getuigt de uitgebreide lijst van geraadpleegde literatuur. Het interessante van dit onderzoek, en van Bestuurskunde in het algemeen, is dat niet alleen bestuurskundige theorieën zijn geraadpleegd, maar evengoed juridische en economische, evenals talloze artikelen en stukken over toezicht en handhaving uit Nederland en buitenland. Dit is door de auteurs als zeer leerzaam ervaren.

## Literatuurlijst en overige bronnen

1. Aalders, M.V.C. & D. van Grieken [redactie], *"Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht"*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996
2. Aalders, M.V.C., *De zwakste schakel in de reguleringsketen*, in: *"Handhaving milieubeleid. Verslag van een studiedag"*, Rijswijk: oktober 1985
3. Arlen, J. & R. Kraakman, *"Controlling Corporate Misconduct: An Analysis of Corporate Liability Regimes"*, New York: New York University Law Review: 1997
4. Ayres, I. & J. Braithwaite, *"Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate"*, Oxford University Press 1992
5. Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg & A.B. Ringeling, artikel "Informatierelaties in toezichtarrangementen", *Bestuurswetenschappen*, 56(6), 481-501, 2002
6. Billiet, C.M. (Centrum voor Milieurecht, U. Gent) & S. Rousseau (Centrum voor Economische Studiën, K.U. Leuven), *"Rechtseconomische analyse van de handhavingsnood in het milieubeleid"*, Gepubliceerd in *Review of Business and Economics*, 2008/53
7. Blomberg, A.B., & F.C.M.A. Michiels, *"Handhaven met effect"*, 's-Gravenhage: VUGA 1997
8. Bree, M.A. de, *"Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven"*, Next Step Management, 15 juli 2009
9. Bruijn, H. de, & E.F. ten Heuvelhof, *"Handhaving. Het spel tussen inspecteur en inspectee"*, Utrecht: Uitgeverij Lemma 2005
10. Bunt, H.G. van de, *"Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van milieurecht"* in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaillie, *"Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht"*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989
11. Castelein, P.O. de Jong, J. de Ridder, A.J. Schilstra & C. Lambers, *"Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen"*, Den Haag: VROM 1998
12. College van procureurs-generaal, *"Aanwijzing handhaving milieurecht"*, Den Haag: 1999
13. Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, *"De tijd is rijp"*, Den Haag: juli 2008
14. Coolsma, C. & M. Wiering, *"Handhaving in stukken: Beschouwing over theorie en praktijk van de handhaving van recht"*, Amsterdam: SISWO 2001
15. DCMR Milieudienst Rijnmond, *"Evaluatie Frontoffice Chemie Rijnmond 2009"*, M. Twisk, 2 maart 2010
16. Department for Business, Enterprise and Regulation, *"Effective inspection and enforcement: implementing the Hampton vision in the Environmental Agency"*, Better Regulation Executive of the Department for Business, Enterprise and Regulation, London maart 2008
17. DHV Milieu en Infrastructuur, *"OM-strategie milieuhandhaving"*, 's-Gravenhage: WODC 2002
18. Det Norske Veritas, *"Risk Based Inspection voor de proces industrie"*, DNV jaartal onbekend
19. Faure, M.G., *"Handhaving van het milieurecht in België"*, in: M.V.C. Aalders en D. van Grieken (red.), *"Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht"*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1996
20. Faure, M.G., *"Onbegrensd toezicht?"*, Voordracht op het lustrumcongres *Over de grenzen heen*, Maastricht: Rechtenfaculteit Universiteit Maastricht, 27 september 2007



21. Hampton, Ph., *"Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement"*, London: HM Treasury 2005
22. Heuvelhof, E.F. ten, *"Eenzijdig of meezijdig sturen van milieurelevant gedrag van bedrijven"* in *"De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving"* in de reeks Onderzoek en beleid, nr 179 uitgave door WODC van Ministerie van Justitie, 1999
23. IMPEL, *"Doing the right things II - Step-by step guidance book for planning of environmental inspection"*, IMPEL 11 december 2007
24. Kenyon, F.G. (trans.), *"The Constitution of the Athenians"* Chapter 51, oorspronkelijke tekst is van Aristoteles, 1891, geciteerd in *"Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement"*, Ph. Hampton
25. Klijn, E.H. & M.J.W. van Twist (*Zicht op de omgeving, een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*) in Edwards, A.R. & L. Schaap [redactie], *"Vaardigheden voor de publieke sector"*, Bussum: Coutinho 2000
26. Koller, G.R., *"Risk modelling for determining value and decision making"*, Boca Raton, Florida: Chapman & Hall/CRC 2000
27. Lindblom, C.E., *"The Science of "Muddling through"*, U.S.: Ardent Media 1959
28. Macrory, R., *"Regulatory Justice: Making Sanctions Effective"*, Final Report, Macrory Review, Cabinet Office, London november 2006
29. Macrory, R., *"Effective inspection and enforcement: implementing the Hampton vision in the Environmental Agency"*, Better Regulation Executive, Department for Business, Enterprise and Regulation, London maart 2008 in *"Regulatory Justice: Making Sanctions Effective"*, Richard Macrory, London november 2006
30. Mertens, F. *Toezicht door inspecties*, bijdrage in *"Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland"*, F.C.M.A Michiels en E.R. Muller, Deventer: Kluwer 2006
31. Michiels, F.C.M.A & E.R. Muller, *"Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland"*, Deventer: Kluwer 2006
32. Miles, M.B. & A.M. Huberman, *"Qualitative data analysis: an expanded sourcebook"*, Thousand Oaks, Sage Publishing Inc., 1994, in S. van Thiel (2007)
33. Ministerie van OCW, *"Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht – visie op toezicht OCW 2007-2011"*, Den Haag: Ministerie OCW 2006
34. Nyborg, K. & K. Telle, *"Firms' Compliance to Environmental Regulation: Is There Really a Paradox?"*, Environmental & Resource Economics, vol. 35, pag. 1-18, Springer 2006
35. Ridder, J. de & H.B. Winter, *"Toezicht en effectmeting. Het kán! Researchsynthese van onderzoek naar de effectiviteit van toezichtsinterventies"*, documentstudie door de Faculteit Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Groningen & Pro Facto B.V. in opdracht van WODC, Groningen: januari 2010
36. Rossum, A.A. van, L.F.M. Verhey & N. Verheij, *"Toezicht"*, Deventer: Kluwer 2005
37. SCCM, *"Vertrouwen tastbaar maken" - Bevindingen en vervolg project 'Nieuwe kansen vóór en dóór ISO 14001 in de relatie tussen bedrijven en de overheid'*, Den Haag: september 2008
38. SEO Economisch Onderzoek (i.o.v. Actal, adviescollege toetsing administratieve lasten), *"Best practices in toezicht"*, Amsterdam: januari 2007
39. Sparrow, M.K., *"The regulatory craft – Controlling risks, solving problems, and managing compliance"*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press 2000
40. Staatscourant 27 februari 2007, nr. 41 / pag. 10, Instellingsbesluit Inspectieraad, 19 februari 2007/Nr. 2007-0000058652 DGMOS/POIR/Orijs
41. Stigler, G.J., *"The optimum enforcement of laws"*, Journal of Political Economy, 1970
42. Swanborn, P.G., *"Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek"*, Boom, Meppel: 1991
43. Thiel, S. van, *"Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding"*, Uitgeverij Coutinho, Bussum: augustus 2007



44. TNO Ruimte en Infrastructuur, *“Risico en Risicoanalyse”*, Apeldoorn: maart 2005
45. Veldkamp, A.M.E., M. Verbree & M. Hübner, *“Onderzoeksrapport Veranderend Toezicht – Over de maat der dingen”*, tot stand gekomen door samenwerking van Veldkamp Juridisch Advies, Verbree Juridisch Advies en UJG, 2007
46. VROM-inspectie, *“Onderzoek VROM-taken provincie Zuid-Holland”*, Rotterdam: september 2007
47. Wildavsky, A., *“No risk is the highest risk of all”*, U.S.: American Scientist 67, 33-34, 1979
48. Zaelke, D., D. Kaniaru & E. Kružíková (editors), *“Making law work: environmental compliance and sustainable development”*, volume 1 and 2, London: Cameron May Ltd. 2005

## OVERIGE BRONNEN

### Geraadpleegde internetsites<sup>64</sup>:

<http://ec.europa.eu/environment/impel/> - de internetsite van IMPEL, the European Union network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law

<http://www.berr.gov.uk/bre> - de internetsite van de Better Regulation Executive (BRE) van het Britse Department for Business, Innovation and Skills (BIS)

<http://www.bestuurskunde.nl> – de internetsite van het blad Bestuurskunde

<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2002,5,11,3,5> – Artikel “Trends in de inspectiemethodologie”, F.J.H. Mertens

<http://www.dcmr.nl> – de internetsite van DCMR Milieudienst Rijnmond te Schiedam

<http://www.dnv.nl> – de internetsite van Det Norske Veritas

<http://www.environmental-lawforce.be> – de internetsite van het Vlaamse samenwerkingsverband Environmental Lawforce, welke onderzoek doet naar handhaving van het milieurecht

<http://www.hrmc.uk> – de internetsite van HM Revenue & Customs, de fiscale autoriteit in Groot-Brittannië

<http://www.hm-treasury.gov.uk> - de internetsite van het ministerie van Economie en Financiën van Groot-Brittannië

<http://www.inece.org> – de internetsite van International Network for Environmental Compliance and Enforcement

<http://www.inspectieloket.nl> – de internetsite van het overheidsprogramma Vernieuwing Toezicht

<http://www.igz.nl> – de internetsite van de Inspectie voor de Gezondheidszorg

<http://www.sccm.nl> – de internetsite van Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en Arbo managementsystemen

<http://www.servicecentrumhandhaving.nl> - de internetsite van het Servicecentrum Handhaving van het Ministerie van Justitie

<http://www.servicecentrumhandhaving.nl/Nieuws/archief-2007/stimulerend-toezicht-kinderopvang-door-ggden-vanaf-2008.aspx> - Artikel “Stimulerend toezicht kinderopvang door GGD'en vanaf 2008”, 16 juli 2007

<http://wetten.overheid.nl> – de internetsite van het Rijk, waarop alle wetten zijn te raadplegen

<http://www.worldbank.org> – de internetsite van de Wereldbank

<http://www.zuid-holland.nl> – de internetsite van de provincie Zuid-Holland

<http://www.zeeland.nl> – de internetsite van de provincie Zeeland

---

<sup>64</sup> Zoals online medio december 2009

**Vergelijkende onderzoeksbronnen:**

- Handhavingsprogramma 2008, GS Provincie Groningen, 8 april 2008
- Handhavingsprogramma 2009 - 2011, GS Provincie Groningen, 24 februari 2009
- 'Tafel van elf', Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, oktober 2006
- Handhavinguitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007 – 2008
- "*Kleur bekennen*" – Handhavinguitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2010 - 2011
- "*Glashelder en glashard*" - Nalevingstrategie Handhaving provincie Noord-Holland 2007 – 2010
- "*Handhaving in samenhang*" – Nalevingstrategie omgevingsrecht provincie Noord-Holland 2010 – 2013
- Toezichtplannen van de Provincie Overijssel
- Nota handhaving natuur en milieu "*Oog op Zeeland*", GS van Zeeland, 20 februari 2007
- Nota Handhaving Zuid-Holland 2005 – 2008
- Memo risico-methodiek aangepast n.a.v. evaluatie 2008, Provincie Zuid-Holland
- Het systeem PROMIS (PROvinciaal Milieu Informatie Systeem), Provincie Zuid-Limburg

## Bijlage 1: begrippenlijst en afkortingen

AmvB	Algemene maatregel van bestuur
AT	Administratief toezicht
AO/IC	Administratieve Organisatie en Interne Controle
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bevoegd gezag	Een bestuursorgaan bedoeld in artikel 1:1 van de Awb. In dit onderzoek is dat het vergunningverlenende en toezichthoudende college van GS van een provincie.
Bestuursdwang	Artikel 5:21 van de Awb geeft de volgende definitie: "Onder bestuursdwang wordt verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten."
Bestuursorgaan	Artikel 1:1 van de Awb geeft de volgende definitie: "Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed."
BGWM	Het beleidsplan voor de directie Groen, Water en Milieu van de provincie Zuid-Holland
Brzo'99	Besluit risico's zware ongevallen 1999 (de Nederlandse interpretatie van de Europese Richtlijn 96/82/EG)
CdK	Commissaris van de Koningin
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond; juridische naam: DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR)
DGWM	De directie Groen, Water en Milieu van de provincie Zuid-Holland
DNV	Det Norske Veritas
E-PRTR	European - Pollutant Release and Transfer Register (Europese rapportageverplichting die voortvloeit uit de IPPC Richtlijn)
Epistemologie	Wetenschap van de wetenschappen, ofwel kennistheorie
GS	Het college van Gedeputeerde Staten
HHPID	Bureau Handhaving Procesindustrie van de DCMR Milieudienst Rijnmond
HHREST	Bureau Handhaving Reststoffen en Bodem van de DCMR
HMC	Hogere Milieu Categorie bedrijven
Inrichting	Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht (artikel 1.1, lid 1 Wm)
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)
IVB-Wm	Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (dit vormt de basis voor de activiteiten van uitvoerende en handhavende instanties)
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KvK	Kamer van Koophandel

Last onder dwangsom	Artikel 5:32 van de Awb legt uit wat dit is. Lid 3: <i>“Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.”</i> Lid 5: <i>“In de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.”</i>
LOM asbest	Project van het Landelijk overleg milieuhandhaving voor de aanpak van Toezicht en handhaving rond asbest
Toezicht	Toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift, zoals bedoeld in artikel 5:11 van de Awb
Toezichthouder	Artikel 5:11 van de Awb geeft de volgende definitie: <i>“Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.”</i>
MJV	Milieujaarverslag (o.b.v. Besluit milieujaarverslaglegging)
NCG	Norm conform gedrag
OM	Openbaar Ministerie
Ontologie	Leer van de algemene eigenschappen van de dingen
OvT	Organisatie van de toekomst
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
PROMISMI	Provinciaal Milieu Informatiesysteem Milieu Indexen
PS	Provinciale Staten
Proces verbaal	Volgens het OM: Officieel schriftelijk verslag van politieambtenaren met feiten die ze zelf hebben waargenomen en met verklaringen die ze hebben opgetekend uit de mond van verdachten of getuigen.
PZH	Provincie Zuid-Holland
RBI	Risk Based Inspection
Rijnmondgebied	Het deltagebied waar de rivieren Rijn en Maas in de Noordzee monden, bestaande uit 29 gemeenten
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
Triangulatie	Het verzamelen en/of verwerken van informatie op meerdere manieren om te komen tot betrouwbare en valide onderzoeksresultaten
Validiteit	Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek. Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van onderzoek
Volledige controle	De controle door een toezichthouder van alle voorschriften uit de milieuvergunning van een onder toezicht gesteld bedrijf
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Whvbz	Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden
Wm	Wet milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie

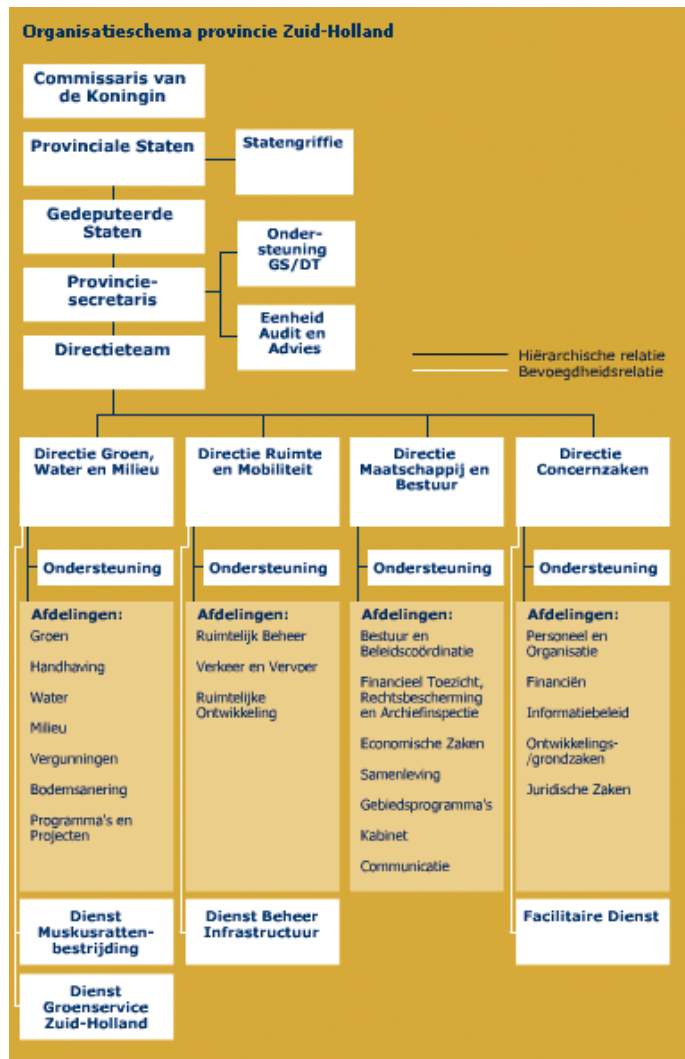
## Bijlage 2: Organisatiebeschrijving Provincie Zuid-Holland<sup>65</sup>

In dit onderzoek neemt de provincie Zuid-Holland een bijzondere plaats in. Deze bijlage beschrijft de organisatie van de provincie Zuid-Holland, zoals die er eind 2009 uit zag.

De organisatie van de provincie is onderverdeeld in een algemeen bestuur (Provinciale Staten) een dagelijks bestuur (Gedeputeerde Staten). Hiernaast kent de organisatie nog een Commissaris van de Koningin en een provinciesecretaris.

### Provinciale Staten (PS)

Provinciale Staten vormen het algemeen bestuur van een provincie. De PS bestaan uit 83 leden die één keer in de vier jaar gekozen worden door kiesgerechtigde inwoners van Zuid-Holland. De leden van de Provinciale Staten behoren tot een politieke partij. Provinciale Staten adviseert op het gebied van beleid de Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten staat onder leiding van de Commissaris van de Koningin (CdK).



De leden van de Provinciale Staten behoren tot een politieke partij. Provinciale Staten adviseert op het gebied van beleid de Gedeputeerde Staten. Provinciale Staten staat onder leiding van de Commissaris van de Koningin (CdK).

### Gedeputeerde Staten (GS)

Gedeputeerde Staten is het dagelijks bestuur van de provincie. Gedeputeerde Staten wordt gevormd door zes gedeputeerden en de Commissaris van de Koningin. De gedeputeerden worden gekozen door Provinciale Staten voor een periode van vier jaar.

Gedeputeerde Staten bereiden besluiten voor en zorgen voor de uitvoering ervan. In het kader van onder andere de Wet milieubeheer is Gedeputeerde Staten aangewezen als bevoegd gezag.

Figuur 14: organogram provincie Zuid-Holland

### Commissaris van de Koningin (CdK)

De Commissaris van de Koningin is de voorzitter van de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en wordt door de Koningin benoemd voor een periode van zes jaar. De Commis-

<sup>65</sup> Bron: [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

saris van de Koningin is onder andere betrokken bij politiebijstand voor handhaving van de openbare orde en coördineert rampen waarbij meerdere gemeenten zijn betrokken.

#### Provinciesecretaris

De provinciesecretaris is hoogste ambtenaar van de provincie. De provinciesecretaris is eerste adviseur van Gedeputeerde Staten en heeft de leiding over alle ambtenaren.

Hiërarchisch gezien staat hieronder de ambtelijke organisatie. Hier maakt de afdeling handhaving deel van uit. De afdeling handhaving valt onder de directie Groen, Water en Milieu en staat onder leiding van een directeur. De afdeling Handhaving bestaat uit 1 stafbureau en 4 lijnbureau's. De lijnbureau's zijn als volgt ingedeeld:

- Bureau West
- Bureau Noord-Oost
- Bureau Zuid
- Bureau Bijzondere Bedrijven en Opsporing

De afdeling Handhaving van de provincie heeft ongeveer 80 inspecteurs verdeeld over meerdere wetgebieden. De verdeling is als volgt:

- 50 medewerkers - o.a. Wet milieubeheer
- 5 medewerkers - Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden (Whvbz)
- 2 medewerkers - Grondwaterwet
- 4 medewerkers - opsporing
- 19 medewerkers - o.a. Flora- en Faunawet en Boswet

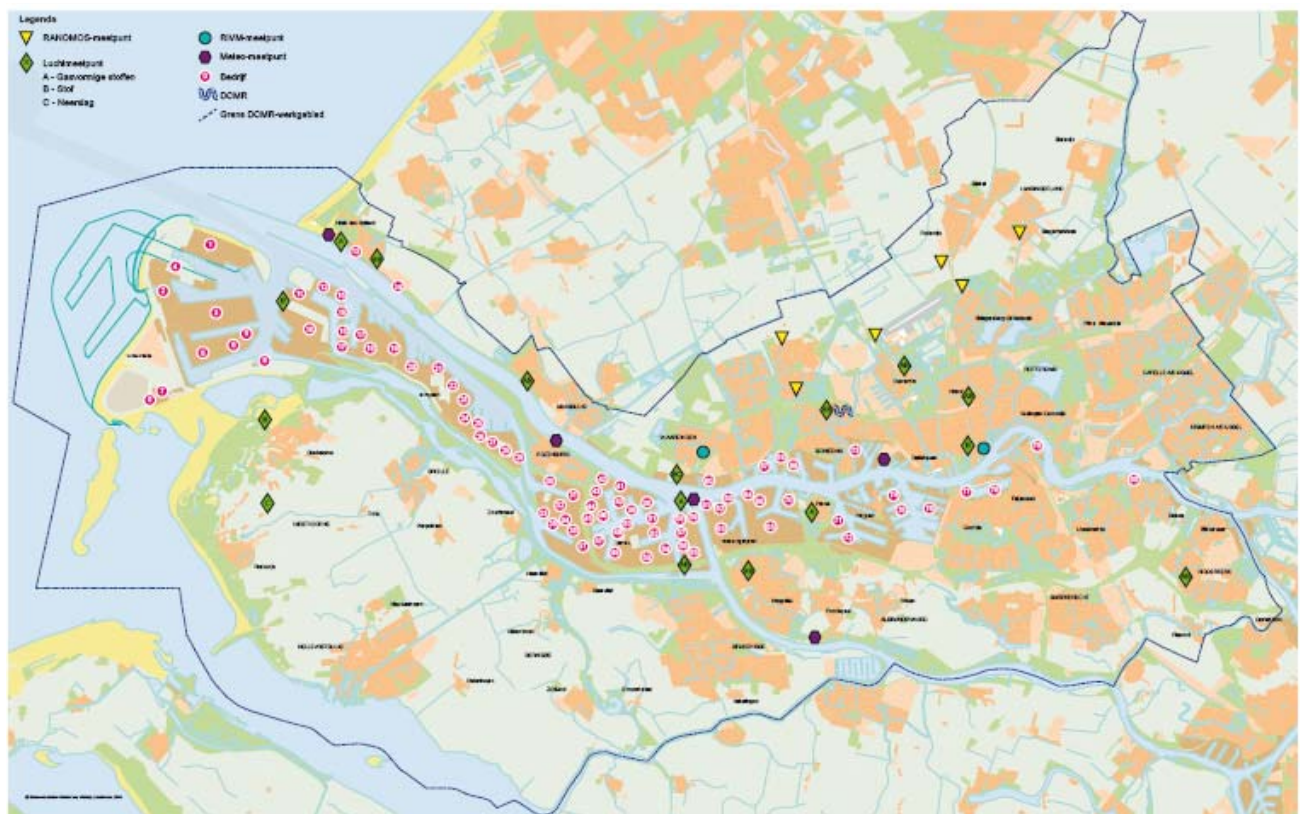


## Bijlage 3: Organisatiebeschrijving DCMR Milieudienst Rijnmond<sup>66</sup>

In dit onderzoek wordt de DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) diverse malen genoemd. In deze bijlage wordt een korte omschrijving gegeven van de DCMR.

De DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) is een gemeenschappelijke regeling. Ze is een publieke milieudienst met ruim 500 medewerkers die advies-, vergunningverlenings-, en handhavingtaken uitvoert voor de Provincie Zuid-Holland en 16 Rijnmondgemeenten. De DCMR werkt voor bewoners en bedrijven en de overheid. Ruim één miljoen bewoners van het Rijnmondgebied kunnen bij de DCMR 24 uur per dag hun milieuklachten kwijt, maar ook vragen stellen over het milieu in het gebied. Meer dan 22.000 bedrijven vragen bij de DCMR hun milieuvergunning aan. Sommigen krijgen een vergunning op maat, anderen behoeven slechts hun activiteiten te melden. Ook neemt DCMR met zijn milieup expertise deel in projecten in binnen- en buitenland.

De Rijnmondgemeenten en de provincie besturen gezamenlijk de dienst. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit een algemeen en een dagelijks bestuur en de voorzitter. Het dagelijks bestuur bestaat uit leden van de provincie, de gemeente Rotterdam en twee vertegenwoordigers van de overige Rijnmondgemeenten.



Figuur 15; het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond

<sup>66</sup> Bron: [www.dcmr.nl](http://www.dcmr.nl)



## Bijlage 4: Onderwerpen van milieutoezicht

Deze bijlage beschrijft een opsomming van wet- en regelgeving en onderwerpen die zijn vastgelegd in de milieuvergunning. De wetten en AmvB's zijn rechtstreeks werkend. De in milieuvergunningen opgenomen onderwerpen is veelal maatwerk. Afhankelijk van de aard van het bedrijf kunnen door de vergunningmaker voorschriften worden opgenomen. Uit deze bijlage wordt de breedte van het werk van de toezichthouder duidelijk. De toezichthouder wordt geacht op al deze onderwerpen toezicht uit te (kunnen) oefenen.

### Europese richtlijnen (directives)

European - Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR)

Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)

### Wetten

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Wet milieubeheer (Wm)

Wet bodembescherming (Wbb)

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz)

Waterwet

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

### Algemene maatregelen van bestuur (AmvB's)

Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (BARIM)

Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES-A)

Benzinerichtlijn (de uitstoot van vluchtige organische dampen bij verladings)

Besluit milieujaarverslaglegging

Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99)

Oplosmiddelenbesluit

### Onderwerpen die kunnen worden opgenomen in milieuvergunningen

Afvalstoffen (registratie, acceptatie, opslag en verwerking)

Afvalwater- en rioolssystemen

Asbest

Bodemverontreiniging

Bovengrondse opslagtanks (PGS 29)

Brandbestrijdingsdocumentatie (bedrijfsnoodplan, registratie gevaarlijke stoffen)

Brandbestrijdingssysteem (bluswaterleiding, brandkranen, pompen)

Elektrische installaties

Emissies naar de lucht (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, CO, (fijn)stof, (zware)metalen, etc.)

Energiegebruik en –efficiency

Fakkelininstallaties

Gasdetectiesystemen

Geluidemissie- en immiszie

Incidentenonderzoek

Instrumentatie- en beveiligingssystemen

Intern milieubeleid, gedrag en good housekeeping

Intern transport binnen de inrichting (transportbanden, leidingen)

Ondergrondse opslagtanks

Onderhoud, controle en inspectiesystemen  
Laad- en losplaatsen voor weg, spoor en water  
Melden en meldgedrag van voorzienbare en onvoorzienbare incidenten aan de overheid  
Noodstroomvoorzieningen  
Op- en overslag van niet gevaarlijke stoffen  
Op- en overslag van gevaarlijke stoffen  
Onderhoud en inspectie van fabrieken en apparatuur  
Opslag van gevaarlijke stoffen (PGS 15)  
Pompen, compressoren en roerwerken  
Procescontrole  
Terreinen en wegen  
Transportbewegingen  
Veiligheidstoestellen

## Bijlage 5: meerjaren inspectieplan DCMR – Handhaving Procesindustrie

Tabel 16: meerjaren inspectieplan Handhaving Procesindustrie van de DCMR

Planninglijst preventieve inspecties periode 2005-2013 bedrijven afdeling Industrie DCMR												
bedrijfsnaam:		Bedrijf										
complexiteit:		nvt										
projectnumm:		xxxx										
belangrijke aspecten/ probleemgebieden:		stofverspreiding bij opslag en overslag geld verschuiving van achterblijver naar middenmotor										
Datum bijgewerkt:		14 januari 2009										
Aandachtsgebieden		Prio/n	2005	2006	2007	2008	2009				2010	preventieve inspectie uitgevoerd?
			Q1	Q1	Q1	Q1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	
project	1	Stookinstallaties 1a= Bees controle	nvt				1a					nvt
project	2	Afgasbehandeling (incinerator, fakkel, rookgas, vru) 2a = Benzinerichtlijn 2b = Fakkel	nvt				2b					nvt
project	3	Diffuse emissies	nvt									nvt
project	4	Bodem			4							nee
project	5	Tanks, bovengronds 5a=CPR-9 5b=Gasbollen						5				nee
project	6	Tanks, ondergronds	nvt					6				nvt
bezoek	7	Terreinen&wegen (good housekeeping, veiligheid etc)										ja
project	8	Laad/losplaatsen weg/spoor/water	X									ja
bezoek	9	E installaties & noodstroominstallatie										nee
project	10	Onderhoud en inspectie systemen										ja
project	11	Riool en afval-watersystemen										nee
project	12	Opslag gevaarlijke stoffen (niet tanks) 12a= PGS15									12	ja
bezoek	13	Op & overslag niet gevaarlijke stoffen	X		13							ja
bezoek	14	Pompen & compressoren	nvt									nvt
bezoek	15	Brandbestrijding algemeen (noodplan, registratie gev. stoffen bij portier etc.(administratief deel)										ja
project	16	Brandbestrijding specifiek (voorzieningen beschikbaar, bruikbaar & bereikbaar) 16a=Blusbootaansluitingen 16b=Bluswaterleiding systeem						16				ja
project	17	Afvalstoffen 17a= Acc.proc. met REB			17a			17				ja
bezoek	18	Milieu zorg										ja
project	19	MJV 19a volledigheidstoets vrslg 19b juistheid meet&reg.sys	nvt									nvt
multidis	20	BRZO 20a=VBS elementen 3&4	nvt									nvt
bezoek	21	Melding discipline					21					ja
bezoek	22	Incidenten afhandeling										nee
bezoek	23	Instrumentatie en beveiligingssystemen	nvt									nvt
project	24	Werkplaatsen & tankstations					24a					ja
bezoek	25	Breek&zeef installaties	nvt									nvt
project	26	Intern transport (leidingen/transportbanden)									25	nee
	27	Overige n.e.g. 27a=Beheersing tijdens stops 27b=Afspraken bij co-siting	nvt				27c					nvt
aantal deelinspecties gepland				0	2	1	5	4	3	3	3	2
nwe vergunning verwacht in:												
aantal afgehandelde onderwerpen												21
% afgehandeld												78%

## Bijlage 6: lijst van figuren en tabellen

### FIGUREN

Figuur 1: rookgassen uit kolencentrale

Bron: DCMR Milieudienst Rijnmond

Figuur 2: toezicht

Bron: <http://www.hetrhedens.nl/Onzeschool/Descholengemeenschap/Deonderwijskwaliteit/tabid/257/Default.aspx>

Figuur 3: vergelijking traditioneel- en risicogestuurd toezichtmodel

Figuur 4: vergelijking risicogestuurde modellen provincies

Figuur 5: foto vuurwerkrap Enschede

Bron: [http://www.bc-enschede.nl/webquest/webquests/eigenleefomgeving/webquest\\_bestanden/introductie.htm](http://www.bc-enschede.nl/webquest/webquests/eigenleefomgeving/webquest_bestanden/introductie.htm)

Figuur 6: kruisschema naleving, toezicht en handhaving

Bron: Veldkamp e.a., *“Onderzoeksrapport Veranderend Toezicht – Over de maat der dingen”*, tot stand gekomen door samenwerking van Veldkamp Juridisch Advies, Verbree Juridisch Advies en UJG, 2007

Figuur 7: Risk Based Inspection

Bron: DNV

Figuur 8: handhavingpiramide van I Ayres & J. Braithwaite

Bron: Ayres, I. & J. Braithwaite, *“Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate”*, Oxford University Press 1992

Figuur 9: ‘kleursporen’ in toezicht

Bron: Provincie Noord-Holland

Figuur 10: sanctiestrategie afdeling Handhaving

Bron: M. Twisk en C. Smit, notitie: actualisering sanctiestrategie, 10 juli 2009

Figuur 11: gasbollen als aandachtspunt van toezicht

Bron: DCMR Milieudienst Rijnmond

Figuur 12: onderdeel van een DCMR vergunningtabel, wat als logboek wordt bijgehouden

Bron: DCMR Milieudienst Rijnmond

Figuur 13: risicomatrix van Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie

Bron: Handhavingsprogramma provincie Groningen 2009 - 2011

Figuur 14: organogram provincie Zuid-Holland

Bron: <http://www.Zuid-Holland.nl>

Figuur 15: het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond

Bron: <http://www.dcmr.nl>

## TABELLEN

Tabel 1: indicatoren en variabelen uit het onderzoek

Tabel 2: de verhouding tussen de inspanningen van de inspecteur, het gedrag van de inspectee en de gevolgen en mogelijke risico's volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005)

Tabel 3: overzicht van rollen van toezichthouders en hun kenmerken volgens Bekkers, Homburg en Ringeling (2002)

Tabel 4: op welke onderdelen verschillen traditioneel toezicht en risicogestuurd toezicht?

Tabel 5: twaalf meetpunten van ervaren toezichtlast

Tabel 6: externe en interne actoren binnen het werkveld van de afdeling handhaving

Tabel 7: wegingsfactoren en variabelen van risicogestuurd toezicht PZH

Tabel 8: prioritering afdeling Handhaving PZH

Tabel 9: tabel met variabelen en indicatoren uit paragraaf 3.5

Tabel 10: controlevormen en bijbehorende risicogroepen, gebruikt door Noord-Holland  
Bron: Nalevingstrategie Handhaving provincie Noord-Holland 2007 - 2010

Tabel 11: efficiënt en effectief toezicht provincie Overijssel

Tabel 12: efficiënt en effectief toezicht provincie Zeeland

Tabel 13: zes provincies + DCMR vergeleken aan de hand van zes variabelen

Tabel 14: overzicht onderdelen risicosturing bij toezicht

Tabel 15: belangrijkste verschillen tussen traditioneel en risicogestuurd toezicht

Tabel 16: meerjaren inspectieplan Handhaving Procesindustrie DCMR

## Bijlage 7: lijst van respondenten

Deze bijlage bevat een lijst van, voor dit onderzoek, geïnterviewde personen:

<b>Naam</b>	<b>Functie (evt. periode)</b>	<b>Organisatie</b>
Dhr. ir. D.J. Amesz	Bureauhoofd Handhaving Industrie	DCMR Milieudienst Rijnmond
Dhr. M. Apperlo MSc	Senior beleidsmedewerker	Provincie Groningen
Dhr. drs. C.J.P. Bloemendaal	Teamleider handhaving	Provincie Overijssel
Dhr. ir. E. van Etten	Beleidsmedewerker Handhaving	Provincie Zuid-Holland
Dhr. ir. W.P. Kooijman	Bureauhoofd Handhaving Procesindustrie in de periode 1988 - 2004	DCMR Milieudienst Rijnmond
Dhr. ing. F.C. Moree	Beleidsmedewerker planning, control & kwaliteit afdeling Handhaving Natuur & Milieu	Provincie Zeeland
Dhr. B. Vola	Inspecteur en coördinator vuurwerkbesluit	Provincie Limburg
Dhr. ing. E. Tromp MSc	Teamleider bureau bijzondere bedrijven afdeling Handhaving	Provincie Zuid-Holland
Vier toezichthouders die anoniem wensen te blijven	Toezichthouder milieu	Provincie Zuid-Holland

## Bijlage 8: Interview provincie Limburg

Bert Vola is inspecteur en vuurwerkcoördinator bij de provincie Limburg. Bert is mede ontwikkelaar van het nieuwe PROMIS systeem. Volgens Bert is dit nieuwe systeem tot stand gekomen omdat er geen systeem was om op een gestructureerde, transparante en intelligente manier lijn in de handhaving en het toezicht te krijgen. Het nieuwe model is een objectieve manier van bepalen welke bedrijven de meeste prioriteiten verdienen.

### Wat was de aanleiding voor de tot stand koming van het nieuwe model?

Het oude systeem had een bepaald scenario dat uit de enkele hoofdlijnen bestond. Zo werden alle kleine- en grote bedrijven één keer per jaar gecontroleerd. De complexe chemische bedrijven werden twee keer per jaar gecontroleerd. Tevens werden alle bedrijven ook nog eens administratief gecontroleerd. Dit scenario had enkele nadelen; zo was er gewoonweg een tekort aan personeel om alle controles uit te voeren, er werd te veel afgerekend op aantallen, de risico's werden onvoldoende in kaart gebracht en er was geen prioritering tussen de verschillende bedrijven.

Op het moment dat er een keuze voor een nieuw systeem werd gemaakt was er geen sprake van een aanleiding vanuit de landelijke politiek. Met de komst van de Wabo zal het systeem wel moeten worden aangepast en is er dus wel sprake van een landelijke politieke aanleiding.

### Waarom alleen inschatting inspecteurs en geen geregistreerde gegevens?

In eerste instantie wordt er alleen gebruik gemaakt van de, zowel objectieve als subjectieve inschatting van de inspecteurs. De inspecteurs zijn voldoende kundig om aan te kunnen geven of een bedrijf risicovol is of niet. Er is dan ook bewust gekozen om het systeem niet wetenschappelijk te benaderen maar meer vanuit de kennis en kunde van de inspecteur. Voor de vaststelling van het normconforme gedrag (NCG) wordt wel gebruik gemaakt van geregistreerde gegevens. Zo worden hier de aantallen gecontroleerde voorschriften tegenover het aantal hierbij geconstateerde overtredingen gezet. Deze gegevens komen uit het registratiesysteem.

### Hoe wordt de politieke gevoeligheid bepaald en vastgelegd in het systeem?

De politieke gevoeligheid wordt eveneens door de inspecteur bepaald. Er is dus geen sprake van dat de lokale politiek bepaalde bedrijven aanwijst die meer aandacht verdienen.

Indien een bedrijf veel klachten veroorzaakt of een slecht naleefgedrag heeft is er een potentiële kans dat er sprake is van nadelige gevolgen voor de omgeving en dat de politiek dit dus interessant vindt. Dit bedrijf zal in het systeem een hogere waarde krijgen voor politieke gevoeligheid. Dit betekent echter niet dat er daadwerkelijk binnen de politieke aandacht voor dit bedrijf is! Het blijft dus de mening van de inspecteur. Er is echter sprake van een verhoogd risico op politieke interventie bij dit bedrijf.

### Hebben de inspecteurs vaste bedrijven of nemen ze het bovenste van de stapel?

De inspecteurs hebben een eigen pakket met bedrijven waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Binnen dit pakket worden de bedrijven in volgorde gezet van degene met de hoogste prioriteit naar degene met de laagste prioriteit. Het bedrijf met de hoogste prioriteit dient dus als eerste gecontroleerd te worden. Voor deze controle, inclusief voorbereiding en afhandeling, heeft de inspecteur een aantal dagen. Binnen deze termijn controleert de inspecteur in ieder



geval die aspecten die de hoogste prioriteit hebben. Indien de inspecteur gereed is met de controle van dit bedrijf pakt hij het volgende bedrijf dat in zijn pakket zit.

De bedrijven die aan het einde van de cyclus niet gecontroleerd zijn krijgen een opschaling van het risicocijfer zodat ze hoger op de lijst komen en dus het volgende jaar wel gecontroleerd worden.

Worden alle bedrijven nu wel gecontroleerd of is er nog steeds sprake van een gebrek aan personele capaciteit?

De meeste bedrijven worden inmiddels jaarlijks gecontroleerd. Er is dus geen sprake meer van een tekort aan personele capaciteit. Echter worden in niet alle gevallen alle controles gehaald maar door het flexibele systeem van extra verhoging van de score worden de bedrijven het jaar erop wel gecontroleerd.

Wat zijn de ervaringen/reacties van de inspecteurs met het nieuwe model?

In het begin waren de inspecteurs nogal sceptisch over het nieuwe systeem en was er ook wel enige vorm van weerstand merkbaar. Nu werkt men inmiddels meer dan 2,5 jaar met de nieuwe methodiek en is deze weerstand volledig verdwenen. Men ervaart het hebben van een prioriteitenlijst als erg nuttig. Binnen de controle cyclus is er nog voldoende mate van vrijheid en ook het jaarlijks bijstellen van de risico's en prioriteiten wordt gewaardeerd.

Zijn er voorziene risico's of knelpunten aan het model?

Ten tijde van de ontwikkeling en inwerkingtreding van de nieuwe methodiek zijn geen voorziene risico's te verwachten. Wel wordt het onderhoud en aanpassing van het systeem als knelpunt ervaren aangezien de bouwer van het systeem niet meer werkzaam is bij de afdeling handhaving. Dit knelpunt heeft echter geen invloed op maatschappelijke risico's of risico's voor de bedrijven. Sinds de inwerkingtreding van de methode is men ook nog niet tegen risico's of knelpunten aangelopen.

Hoe is er politiek draagvlak voor het model verkregen?

Het model is vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg. Deze vaststelling is vooral verkregen door het gebruik van het NCG in het model. Door deze rekenmethode krijgt men een actueel beeld van het naleefgedrag dat ook gebaseerd is op de risico's binnen een bedrijf. Aangezien dit een variabele index is vindt hier ook continue bijstelling op plaats. Dit is de hoofdreden geweest waarom GS het model heeft vastgesteld.

