

Vergaderjaar 2007–2008

30 050

Handhaven en gedogen

Nr. 5

RAPPORT: TERUGBLIK 2008

Inhoud	blz.
1 Over dit onderzoek	5
1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2 Onze aanbevelingen uit 2005	5
1.3 Conclusies over stand van zaken in 2007	7
2 Rijksbrede ontwikkeling programmatisch handhaven	9
2.1 Achtergrond van rijksbrede ontwikkeling 2005	9
2.2 Stand van zaken in 2007	9
3 Nalevingsmeting steeds verfijnder	13
3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005	13
3.2 Stand van zaken in 2007	13
4 Effectmeting nog onvoldoende toegepast	15
4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005	15
4.2 Stand van zaken in 2007	15
5 Reactie minister(s) en nawoord Algemene Rekenkamer	17
5.1 Reactie ministers	17
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	18
Overzicht aanbevelingen en reacties oorspronkelijk rapport (2005)	20
Gebruikte afkortingen	22
Literatuur	23

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Handhaven en gedogen* (Algemene Rekenkamer, 2005).

1.2 Onze aanbevelingen uit 2005

In de periode april 2003–september 2004 hebben wij onderzoek gedaan naar de handhavingspraktijk op zeven beleidsterreinen in Nederland:

- leeftijdsgrenzen voor het verkopen en schenken van alcohol en tabak
- arbeidsomstandigheden
- softdrugs
- olie- en gaswinning
- vervoer van gevaarlijke stoffen
- visquota
- de kwaliteit van het voortgezet onderwijs

In het onderzoek zijn wij nagegaan welke inspanningen de rijksoverheid en de diverse handhavende instanties sinds 1998 hebben gepleegd om de handhaving van nationale wet- en regelgeving systematischer vorm te geven en professioneler uit te voeren.¹ Om de professionaliseringslag van de handhaving te voltooien hebben wij acht algemene aanbevelingen gedaan aan beleidsmakers en handhavende instanties die erop gericht waren keuzes te expliciteren en onderbouwen:

¹ In 1998 verscheen het rapport *Handhaven op niveau* van een speciaal ingestelde onderzoekscommissie waarin verontrustende signalen naar voren kwamen over handhavings tekorten (Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998).

Algemene aanbevelingen

1. Doe onderzoek naar feitelijke nalevingsniveaus van alle bepalingen.
2. Expliciteer en toets aannames over het verband tussen handhaving, naleving en risicoreductie en krijg hierdoor op den duur meer zicht op de effectiviteit.

3. Maak beoogde nalevingsniveaus expliciet.
4. Expliciteer prioriteiten en posterioriteiten en de gevolgen daarvan voor de handhaving van overige wetsbepalingen.
5. Maak structurele gedoogsituaties expliciet.
6. Betrek als beleidsmaker altijd handhavers vooraf bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten.
7. Faciliteer als departement horizontale samenwerking tussen handhavers.

Daarnaast formuleerden we vier aanbevelingen naar aanleiding van drie concrete casussen waar sprake was van een handhavingstekort:

Aanbeveling bij casus «Alcohol en tabak»

8. Maak expliciet welke handhavingstaken en prioriteiten gegeven de capaciteit kunnen worden uitgevoerd.

Aanbeveling bij casus «Softdrugs»

9. Zorg dat handhaving stoelt op consistente en handhaafbare bestuurlijke keuzes (teelt én verkoop gedogen of verbieden)

Aanbeveling bij casus «Externe veiligheid bij vervoer van gevaarlijke stoffen»

10. Wees duidelijk over normen.
11. Verhelder rol- en taakverdeling.

Tot slot gaven we de Tweede Kamer in overweging om in amendementen expliciet aandacht te besteden aan de gevolgen voor de handhaafbaarheid van de betreffende wetgeving.

In deze terugblik hebben we ervoor gekozen om twee aanbevelingen nader te beschouwen:

1. Aanbeveling feitelijke nalevingsniveaus

Handhavers moeten regelmatig het feitelijke nalevingsniveau van alle bepalingen meten. Daarnaast moeten zij de resultaten daarvan laten doorwerken in hun handhavingsinspanningen.

2. Aanbeveling meer zicht op effectiviteit

Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de handhaving moeten handhavers en aansturende departementen hun aannames expliciet maken en deze zoveel mogelijk laten toetsen. Dat kan direct op het moment dat ze de aannames expliciet maken (een toetsing «ex ante» aan bestaande kennis) en nadat deze enige tijd in praktijk zijn gebracht (een toetsing «ex post» op basis van empirisch materiaal). Van belang is dat een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van andere factoren.

Het is van belang dat de betrokken ministers de aanbeveling over effectmeting nakomen om de effectiviteit van het totale handhavingsbeleid te borgen. Uiteindelijk gaat het erom dat de achterliggende doelen worden bereikt. Bij drie van de zeven onderzochte casussen had tijdens ons onderzoek helemaal geen effectmeting plaatsgevonden, bij vier slechts voor een deel. We zijn nagegaan welke ontwikkelingen zich in 2005–2007 bij de eerder door ons onderzochte casussen hebben voorgedaan op het gebied van effectmeting. Zes van de negen betrokken

ministers deden de toezegging dat ze deze aanbeveling zouden uitwerken in het inmiddels afgeronde project *Rijk aan handhaving* (Ministerie van Justitie, 2005). Om een goed inzicht in de effecten van handhaving te krijgen, moeten de handhavers en beleidsmakers ook inzicht hebben in feitelijke nalevingsniveaus. Daarom besteden we in deze terugblik ook aandacht aan het meten van die feitelijke niveaus.

De ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben in 2005 voor het softdrugsbeleid expliciet aangegeven dat de handhaafbaarheid – als gevolg van een politieke keuze – beperkt is. Omdat in de tussentijd geen beleidswijziging is doorgevoerd, hebben wij dit beleidsterrein niet betrokken in de terugblik.

In 2005 onderzochten wij voor het vervoer gevaarlijke stoffen de handhaving van het bronbeleid en van de externe veiligheid. Voor de externe veiligheid concludeerden wij dat de bestaande normen geen wettelijke basis hebben. Omdat dit de handhaving sterk bemoeilijkt, deden wij de aanbeveling om zo snel mogelijk een wettelijke basis aan deze normen te geven. Deze aanbeveling is door de betrokken ministers overgenomen en wij stellen vast dat aan de benodigde regelgeving wordt gewerkt. Omdat deze nog niet in werking is getreden, blijft de handhaving van de normen voor externe veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen in deze terugblik verder buiten beschouwing.

Achter in dit rapport vindt u een volledig overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie en de reactie die de bewindspersonen indertijd hebben gegeven.

1.3 Conclusies over stand van zaken in 2007

In de periode 2005–2007 hebben de ministeries gewerkt aan de verdere invoering van programmatisch handhaven. Het programma «Rijk aan handhaving» en de leidraden van de Inspectieraad hebben bijgedragen aan de verdere professionalisering. Maar uiteindelijk dienen de inspecties in samenwerking met de ministeries zélf vorm en inhoud te geven aan het handhavingsproces.

Er is nog een weg te gaan voordat de handhaving in de volle breedte voldoet aan de eisen die wij en de Inspectieraad daaraan stellen. Vooral nu het programma «Rijk aan handhaving» is afgesloten, is het van belang dat de ministeries onverminderd aandacht schenken aan de vervolmaking van programmatisch handhaven. Met name de meting van de effectiviteit komt langzaam op gang. Op dit moment wordt de meting van nalevingsniveaus ten onrechte nog vaak gezien als een vorm van effectmeting. Op geen van de beleidsterreinen die wij hebben onderzocht wordt op dit moment periodiek en systematisch gekeken naar de effecten van de handhavingsinzet.

Voor de komende jaren is op een aantal van de terreinen die wij hebben onderzocht wel een effectmeting gepland. Wij vinden het van groot belang dat de ministeries op alle beleidsterreinen tot effectmeting overgaan. Inspecties en beleidsdirecties kunnen dit realiseren door gebruik te maken van resultaten van periodieke nalevingsmetingen en door deze te koppelen aan effectindicatoren voor de voorgenomen doelstellingen van het handhavingsbeleid. De leidraad effectmeting kan hierbij een goed hulpmiddel zijn.

We signaleren in deze terugblik echter ook het risico dat bezuinigingsdoelstellingen van het kabinet het doorgaan met nalevingsmetingen en het uitvoeren van effectmetingen zouden kunnen belemmeren. Inspecties zijn belast met een bezuinigingstaakstelling van 20%. Om die taakstelling te halen, zouden inspecties zich genoodzaakt kunnen voelen om hun prioriteiten elders te leggen. Daarnaast speelt op de achtergrond de tweede motie-Aptroot (Tweede Kamer, 2006), waarin onder meer wordt gepleit voor het samenvoegen van alle inspecties achter één loket. Het kabinet heeft op deze motie gereageerd met het programma «Eenduidig Toezicht» waarin ze de taken van de verschillende inspecties wil stroomlijnen en wil inzetten op een vermindering van de inspectielast en het samenvoegen van (onderdelen van) inspecties. Dit kan tot vergelijkbare effecten leiden.

In het licht van de gesignaleerde ontwikkelingen zullen we de beleidsontwikkelingen en handhavingsactiviteiten, met name op het terrein van effectmeting, met belangstelling blijven volgen. Een diepgaander vervolgonderzoek naar handhaven en gedogen in de komende jaren behoort tot de mogelijkheden.

2 RIJKSBREDE ONTWIKKELING PROGRAMMATISCH HANDHAVEN

2.1 Achtergrond van rijksbrede ontwikkeling 2005

In het rapport *Handhaven en gedogen* van 2005 is de adviserende rol van het Ministerie van Justitie beschreven. De beschrijving concentreerde zich destijds voornamelijk op de voortgang en voorlopige resultaten van het actieprogramma «Handhaven op niveau», dat gericht is op de professionalisering van de handhaving door decentrale overheden. Van een systematische ontwikkeling en toepassing van het concept programmatisch handhaven op rijksniveau was destijds nog geen sprake. De plannen hiervoor waren wel in een vergevorderd stadium.

De betrokken bewindspersonen hebben destijds in hun bestuurlijke reactie aangegeven dat zij enkele aanbevelingen – waaronder meer inzicht verkrijgen in de effectiviteit van de handhaving – in het kader van het programma «Rijk aan handhaving» zouden uitwerken. Een conclusie over de voortgaande professionalisering van de handhaving op rijksniveau overstijgt het terrein van afzonderlijke aanbevelingen. Daarom presenteren we in de volgende paragraaf een aantal producten die de afgelopen drie jaar zijn ontwikkeld. Ministeries en handhavers konden deze producten de afgelopen jaren gebruiken om beter zicht te krijgen op de algehele samenhang tussen handhaving, naleving en effecten op de achterliggende beleidsdoelen. We gaan in op het programma Rijk aan handhaving van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en de leidraden van de Inspectieraad. We trachten tevens een beeld te schetsen van de feitelijke toepassing van deze producten.

2.2 Stand van zaken in 2007

Rijk aan handhaving (2004–2007)

Het programma Rijk aan handhaving heeft invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om de kwaliteit van de handhaving te versterken. Het programma had de volgende ambitie:

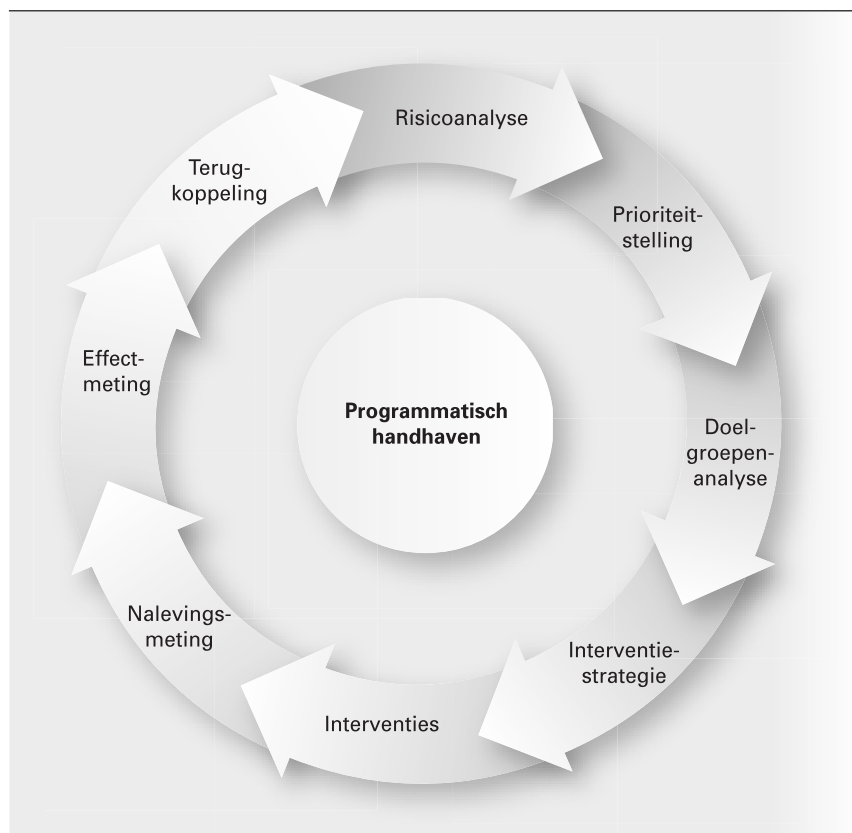
«Begin 2006 is er een «gereedschapskist» gereed voor het opstellen van een handhavingsprogramma en in 2007 hebben alle ministeries met een verantwoordelijkheid voor bestuurlijke handhaving van ordeningswetgeving een handhavingsprogramma. Dat wil zeggen dat elk ministerie zijn handhavingsbeleidsproces transparant, cyclisch en integraal ingericht heeft.»

Binnen het programma «Rijk aan handhaving» (2004–2007) is kennis van handhavingsvraagstukken ontwikkeld en overgedragen. Daarmee is meer inzicht verkregen in de algehele samenhang tussen handhaving, naleving en risicoreductie.

Wat de *kennisoverdracht* van handhavingsvraagstukken betreft zijn er in de afgelopen drie jaar op kleine schaal pilots² gedaan met departementen en inspecties waarin programmatisch handhaven daadwerkelijk werd toegepast. Voor deze pilots zijn projectleiders «programmatisch handhaven» aangewezen, afhankelijk van wie het voortouw heeft: de beleidsdirectie of de inspectie. De pilots zijn intensief begeleid door medewerkers van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

² Bij aanvang «startprojecten» geheten.

Figuur 1 Cyclus van programmatisch handhaven



Programmatisch handhaven is een cyclisch proces. Het bestaat idealiter uit steeds een nieuwe ronde van risicoanalyse, prioriteitsstelling, doelgroepenanalyse, vormgeving van interventiestrategieën, beleggen van acties en effectmeting (Ministerie van Justitie, 2007b). De hele cyclus tot en met de effectmeting duurt ongeveer twee jaar. Het proces tot en met de interventiestrategie neemt gemiddeld negen maanden in beslag. De pilots werden in de regel afgesloten met de totstandkoming van een interventiestrategie.

Daarnaast kende het programma een opleidingstraject. Zo zijn er diverse «masterclasses» programmatisch handhaven, terugkomdagen, «in company masterclasses» en andere workshops verzorgd. Ook is er voor inspecteurs-generaal een simulatiespel ontwikkeld om de werkwijze van programmatisch handhaven in een bredere context te borgen. Externe communicatie vond onder meer plaats via de Handhavingskrant, conferenties en de website.

In het kader van de *kennisontwikkeling* van handhavingsvraagstukken heeft het Expertisecentrum een aantal producten (verder) ontwikkeld om het programmatisch handhaven te ondersteunen. Voorbeelden zijn een risicomatrix, een «tafel van elf» (nalevingstoets en trapschatting) en een nalevingsmonitor. De risicomatrix is een hulpmiddel om de risico's dat burgers en bedrijven bepaalde regels overtreden te inventariseren en te waarderen. Doorgaans zijn in expertsessies met betrokkenen de kans dat gedrag (wel of niet-naleving van een wet) voorkomt en het mogelijke effect daarvan in een matrix gezet.

De nalevingstoets is een kwalitatieve methode om in kaart te brengen wat de motieven van de doelgroep zijn om wel of niet een regel na te leven. In deze toets doorloopt de deelnemer elf dimensies, die in algemeenheid de naleving bepalen.³ De «trapschatting» is een kwantitatieve methode om de omvang van naleving en niet-naleving door verschillende doelgroepen te schatten.

De nalevingsmonitor is ontwikkeld door het Expertisecentrum voor de fase van effectmeting.⁴ De monitor richt zich op de bepalingen en overtredingen die de kern vormen van de te onderzoeken wet (Ministerie van Justitie, 2007a). Het is niet de bedoeling om dit instrument in te zetten om eenmalig de naleving van wet- en regelgeving te bepalen – het is geen effectmeting pur sang. Het is van belang om vervolgens het causaal verband met de handhavingsactiviteiten te leggen. De monitor moet periodiek worden ingezet om te bepalen of meer, minder of ander toezicht leidt tot een gedragsverandering van de doelgroep. Alleen op deze manier kan een inspectie nagaan in hoeverre de handhaving hieraan bijdraagt. Daarnaast kan effectmeting ook een stap verder gaan door te kijken of als gevolg van de handhaving in de samenleving maatschappelijke doelen worden bereikt. Feitelijke nalevingsniveaus moeten gemeten worden om effectmeting te kunnen verrichten.

Inmiddels wordt het programma breed toegepast. Het Expertisecentrum heeft met programmatisch handhaven ruim 1200 mensen weten te bereiken. In onderstaand overzicht vatten we de deelname aan de (opleidings)activiteiten samen:

type activiteit	Aantal keren	Totaal aantal deelnemers
Presentaties	7	303 verspreid over 7 ministeries
Workshops	15	440 verspreid over 8 ministeries
Pilots	10	181 verspreid over 6 ministeries
Masterclasses	10	108 verspreid over 10 ministeries
In company masterclasses	4	130 verspreid over 4 ministeries
Advies/ondersteuning	7	61 verspreid over 5 ministeries

Uit het overzicht blijkt dat er variëteit is aan activiteiten en dat ze rijksbreed ingezet zijn. Dit maakt de kans op een borging van het programmatisch handhaven als werkwijze in de toezichtarrangementen van ministeries aannemelijk. Bij de vijftien workshops gaat het overigens twaalf keer om de uitleg en toepassing van de Tafel van elf. Bij advies en ondersteuning blijkt dat het voornamelijk gaat om hulp bij het opstellen van een strategie of uitvoeren van een risicoanalyse. De nalevingsmonitor of effectmeting worden nergens expliciet genoemd.

Het project «Rijk aan handhaving» is beëindigd in november 2007. Voor de verdere verbreding en verdieping van programmatisch handhaven heeft het expertisecentrum een aantal consultants opgeleid die als externe adviseurs het proces verder ondersteunen. Tijdens de workshop effectmeting van de slotconferentie konden de deelnemers slechts enkele praktijkvoorbeelden van effectmeting geven.

Wat het programma «Rijk aan handhaving» betreft kunnen we de volgende conclusies trekken. Programmatisch handhaven heeft ertoe bijgedragen dat ervaringen en kennis van zowel handhavers als beleidsmakers zijn benut en uitgewisseld. Met het programma hebben alle departementen en inspecties de mogelijkheid gekregen om te werken aan een gestructureerde en risicogerichte methode voor de handhaving. Een tekortkoming is dat het programma grotendeels gericht is geweest op het

³ Dimensies voor spontane naleving: kennis van regels, kosten/baten, mate van acceptatie, normgetrouwheid doelgroep, niet-overheidscontrole. Handhavingsdimensies: meldingskans, controlekans, detectiekans, selectiviteit, sanctiekans en sanctie-ernst.

⁴ De standaardonderzoeksopzet van de nalevingsmonitor is eind jaren negentig tot stand gekomen en sindsdien beproefd en verbeterd.

handhavingsproces tot en met het ontwerp van een interventiestrategie. Het onderwerp effectmeting, het sluitstuk van de cirkel van programmatisch handhaven, is in het programma onderbelicht gebleven. Methodologische beperkingen en relatief hoge kosten vormen nog steeds de belangrijkste belemmeringen om op grotere schaal effectmetingen uit te voeren.

Inspectieraad

In de *Tweede kaderstellende visie op toezicht* heeft het kabinet drie acties benoemd. Eén daarvan is het programma *Eenduidig toezicht* (Ministerie van BZK, 2006). Dit programma wordt uitgevoerd door de Inspectieraad. De kern van dit programma is dat inspecties nauwer samenwerken om te komen tot minder, beter en duidelijker toezicht.

Overigens strekt de taak en rol van de Inspectieraad verder dan alleen het programma «Eenduidig toezicht». De initiatieven van de Inspectieraad helpen de leden hun organisatie op een hoger plan te brengen ten aanzien van de zes principes van goed toezicht uit de Kaderstellende visie op toezicht uit 2001 en 2005 (Ministerie van BZK, 2005). De zes principes van goed toezicht zijn: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Alle ministers vernieuwen hun toezicht sinds 2005 samen met de toezichthouders in hun sector(en) op basis van deze zes principes. Verder is er een werkgroep Opleidingen, die zich buigt over gemeenschappelijke opleidingen.

De structurele doelstelling van de Inspectieraad is het bevorderen van samenwerking – één van de zes principes – tussen de rijksinspecties. We constateren echter dat met name op het principe selectiviteit resultaten geboekt worden. Selectief toezicht wordt door het kabinet gezien als één van de belangrijkste nieuwe principes. Toezichthouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. Vervolgens geeft de overheid aan welk niveau van handhaving zij nastreeft. Aansprekende voorbeelden van de uitwerking en toepassing van het principe selectiviteit zijn de leidraden risicoanalyse en effectmeting die onder de verantwoordelijkheid van het Beraad van Inspecteurs-Generaal (IG) sinds de publicatie van ons onderzoek zijn opgesteld (IG-Beraad Werkgroep Effectmeting, 2005 en IG-Beraad Werkgroep Risicoanalyse, 2006a; 2006b).

Eind 2007 bracht een werkgroep van de Inspectieraad verslag uit over de mate waarin de inspecties risicoanalyse en effectmeting opnemen in jaarplannen, beleidsplannen en meerjarenprogramma's (Inspectieraad Werkgroep Risicomanagement, 2007). De Inspectieraad constateerde hierbij dat alle toezichthouders aan een gestructureerde vorm van risicoanalyse doen.

De uitvoering van effectmetingen binnen de rijksinspecties is nog in een veel vroeger stadium van ontwikkeling dan andere onderdelen van het programmatisch handhaven. Sommige inspecties doen nog vrijwel niets terwijl andere kiezen voor een start op strategisch niveau met het benoemen van beoogde effecten. Weer andere inspecties starten juist op operationeel niveau met één of enkele pilots. De werkgroep concludeert dat beide manieren nog nergens bij elkaar komen en beveelt aan om deze koppeling wel te maken. Wij onderschrijven deze conclusie. Wij achten het van groot belang om de beoogde effecten van de handhaving vooraf vast te stellen en om de gerealiseerde effecten achteraf te meten. Deze kennis kan helpen om het handhavingsinstrumentarium selectief en effectief in te zetten.

3 NALEVINGSMETING STEEDS VERFIJNDER

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2005

Onze aanbeveling luidde: «Handhavers dienen regelmatig het feitelijke nalevingsniveau te meten van alle bepalingen, en de resultaten daarvan te laten doorwerken in hun handhavingsinspanningen.»

Wij beoogden met deze aanbeveling dat de ministers inzicht zouden krijgen in het niveau van naleving en daardoor beter hun handhavingscapaciteit zouden kunnen inzetten. Het past heel goed binnen de cyclus van programmatisch handhaven om een beoogd nalevingsniveau vast te stellen en het feitelijke nalevingsniveau te meten.

Wij begrijpen dat handhavers niet van *alle* bepalingen even intensief kunnen (laten) onderzoeken hoe ze worden nageleefd. Als een bepaling buiten de kern valt, omdat ze naar inschatting niet voldoende wordt nageleefd, zou de handhaver echter wel periodiek moeten peilen of deze nog steeds buiten de kern valt, en zodoende alle bepalingen af en toe nader moeten onderzoeken. Volgens ons is het een voorwaarde voor de selectie van de «kern» van de wetgeving dat er goed onderbouwde en actuele kennis beschikbaar is over het gehele terrein dat de handhavers formeel moeten handhaven.

3.2 Stand van zaken in 2007

De situatie is in 2007 niet wezenlijk veranderd. Op alle beleidsterreinen worden voor kernbepalingen nalevingsniveaus gemeten. De frequentie van deze metingen varieert van jaarlijks tot één keer in de twee jaar. Staatstoezicht op de Mijnen gaat iets verder dan kernbepalingen en meet in een langere tijdsperiode (vijf jaar) ook het feitelijke nalevingsniveau van verscheidene wettelijke bepalingen.

De onderbouwing van de keuzes voor kernbepalingen is in alle gevallen aannemelijk. Enerzijds nemen de handhavers de risico's op niet-naleving en de overtredingsbereidheid als uitgangspunt. Anderzijds onderbouwen zij hun keuzes op basis van de inschatting dat naleving bijdraagt aan de doelstelling die de minister wil bereiken. Bij deze redenering gaan de handhavers uit van de beoogde effecten van de wetgeving. Het is echter nadrukkelijk nog een inschatting van de bijdrage aan de te bereiken doelstelling.

Wij constateren dat de nalevingsmetingen in de periode 2005–2007 verfijnder zijn geworden en dat er meer met de resultaten wordt gedaan:

- Handhavende instanties maken steeds vaker gebruik van wetenschappelijke adviezen van onderzoeksbureaus. Ze doen ook zelf meer ervaring op met het verzamelen van betrouwbare kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is bijvoorbeeld met het project Nalevingsmetingen uit het meerjarenproject *Toezicht in Beweging (2006–2007)* actief geweest met de ontwikkeling en toepassing van diverse methoden waarmee gemeten kan worden in hoeverre bepaalde doelgroepen de wet- en regelgeving naleven.
- In de periode 2005–2007 trachten handhavers met een groot en gedifferentieerd controledomein de nalevingsmetingen steeds meer naar verschillende doelgroepen uit te splitsen (Arbeidsinspectie, Algemene Inspectiedienst).
- In 2005 baseerden handhavers de keuze voor het toezicht op bepaalde kernbepalingen of beleidsdoelen veelal op globale inschattingen van de kans dat de regelgeving niet werd nageleefd en de gevaren die dat

met zich mee zou brengen. In 2007 zien wij een tendens dat handhavers meer gebruik maken van de resultaten van feitelijke nalevingsmetingen. Zij hanteren verscheidene methoden en technieken, die verder gaan dan pure schattingen. De kracht zit hem in het combineren van methoden en technieken. In § 2.2 hebben we al beschreven dat handhavers en beleidsmakers het concept programmatisch handhaven steeds meer integreren in beleidsplannen, jaarplannen en strategische meerjarenplannen. Zij gebruiken hierbij ook de resultaten van nalevingsmetingen. Deze metingen kunnen dan leiden tot een intensivering van handhavingsinspanningen op achterblijvende sectoren, tot de keuze voor andere handhavingsinstrumenten, of tot een andere inhoudelijke aanpak binnen bestaande handhavingsprogramma's. De Inspectie Verkeer en Waterstaat gaat bijvoorbeeld in 2008 extra aandacht aan stuwage⁵ geven, omdat dit in het voorgaande jaar achterbleef.

De verschillen in het controledomein zijn medebepalend voor de methode van dataverzameling. Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie van het Onderwijs controleren respectievelijk alle ondernemingen en scholen in hun sector en hebben zodoende inzicht in de feitelijke naleving door de gehele populatie. De Algemene Inspectiedienst (AID) heeft de laatste jaren geëxperimenteerd met andere methoden, maar is daarvan teruggekomen omdat voor de AID de vissersvloot te bekend is om a-select te kunnen werken.

Conclusies

Wetenschappelijke en praktische kennis bij onderzoeksbureaus, beleidsdirecties en handhavers worden frequent uitgewisseld en beproefd, alhoewel het zich voorlopig nog veel op pilots en quickscans concentreert. Voor een goed inzicht in alle sectoren en doelgroepen – met name waar het hele controledomein niet jaarlijks gecontroleerd kan worden – zijn de gegevens nog niet altijd voldoende betrouwbaar. Dat komt doordat de gegevens zijn gebaseerd op schattingen of doordat handhavers zich soms afvragen of ze wel de juiste naleefindicatoren hebben gekozen. De ontwikkeling van het meten van feitelijke nalevingsniveaus is nog in volle gang, maar we constateren wel dat de methoden verfijnder worden en daardoor op steeds grotere schaal gebruik wordt gemaakt van betrouwbare gegevens.

⁵ Wijze waarop de lading in de laadruimten van een voertuig is verdeeld en gestapeld. Voor het vastzetten van lading, in het bijzonder voor gevaarlijke stoffen, gelden een aantal regels en wettelijke bepalingen.

4 EFFECTMETING NOG ONVOLDOENDE TOEGEPAST

4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2005

Onze aanbeveling luidde: «Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de handhaving moeten handhavers en aansturende departementen hun aannames expliciet maken en deze zoveel mogelijk laten toetsen. Dat kan direct op het moment dat ze de aannames expliciet maken (een toetsing «ex ante» aan bestaande kennis) en nadat deze enige tijd in praktijk zijn gebracht (een toetsing «ex post» op basis van empirisch materiaal).»

De achtergrond van deze aanbeveling was dat wij in 2005 constateerden dat vaak nog onbekend is hoe en in welke mate handhaving bijdraagt aan naleving en oplossing van achterliggende problemen. Aangezien de samenhang tussen handhaving, naleving en risicoreductie complex is, kan niet van handhavers en beleidsmakers worden gevraagd hier op *elk* moment een volledig, uitputtend inzicht in te hebben.

Wij beoogden met onze aanbeveling dat er een systematische uitwisseling zou gaan plaatsvinden tussen de praktische kennis van handhavers, de combinatie van kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Alleen wanneer departementen en/of handhavers regelmatig onderzoek (laten) doen naar de effecten van hun interventies en daarbij de bestaande kennis zo goed mogelijk benutten, kan worden geconcludeerd of de handhavingsinspanningen resultaat hebben of bijgesteld moeten worden.

4.2 Stand van zaken in 2007

Wij hebben zes beleidsterreinen onderzocht: kwaliteit voortgezet onderwijs, olie- en gaswinning, arbeidsomstandigheden, visquota, vervoer gevaarlijke stoffen goederenverkeer en verstrekking alcohol en tabak aan jongeren. Uit ons onderzoek blijkt dat de inspecties die wij benaderd hebben, het meten en beoordelen van nalevingsniveaus nog vaak ten onrechte zien als een vorm van effectmeting. Bij de effectmeting van de handhaving gaat het specifiek om te bepalen hoe en in welke mate handhaving bijdraagt aan naleving en oplossing van achterliggende problemen.

Effectmeting is vaak methodologisch lastig en soms ook duur, omdat de meting betrekking heeft op de causale relatie tussen de inzet van handhavingsinstrumenten aan de ene kant en naleving en/of de oplossing van maatschappelijke problemen aan de andere kant. Het hangt af van (de omvang van) de doelgroep hoe meetbaar de effectiviteit van handhaving is en wat de kosten van die handhaving zijn. Zo is de effectiviteit eenvoudiger meetbaar op beleidsvelden met een relatief beperkte identificeerbare doelgroep. Als de hele doelgroep aan een periodieke controle of toets wordt onderworpen (bijvoorbeeld bij kwaliteit voortgezet onderwijs en olie- en gaswinning) is het effect van de handhaving op de naleving eenvoudiger vast te stellen dan op beleidsterreinen met een veel omvangrijker doelgroep (zoals de verstrekking van alcohol en tabak aan jongeren).

Op sommige beleidsterreinen (kwaliteit voortgezet onderwijs, arbeidsomstandigheden, visquota, vervoer gevaarlijke stoffen goederenverkeer) werd en wordt door middel van vervolgccontroles bij gecontroleerde bedrijven en instellingen nagegaan of geconstateerde overtredingen zijn verholpen. In het kader van programmatisch handhaven is het echter van belang om meer te doen dan het monitoren van de naleving van

regelgeving of het uitvoeren van vervolgccontroles. Vervolgcontroles zijn in feite een tweede nalevingsmeting, en geen effectmeting. Van handhavende instanties mag worden verwacht dat zij de effectiviteit van (verschillende) handhavingsinstrumenten in beeld brengen om deze inzet zoveel mogelijk te optimaliseren.

In § 2.2 constateerden wij al dat de uitvoering van effectmetingen binnen de rijksinspecties nog in een veel vroeger stadium van ontwikkeling is dan andere onderdelen van het programmatisch handhaven, zoals de risicoanalyse. Op de zes beleidsterreinen die wij onderzocht hebben, treffen we eenzelfde beeld aan. Op geen van de beleidsterreinen wordt al periodiek en systematisch gekeken naar de effecten van de handhaving-sinzet. Alleen voor het arbeidsomstandighedenbeleid troffen wij een aantal pilotstudies aan. De Arbeidsinspectie heeft voor vier sectoren door een extern bureau onderzoek laten doen naar het effect van de gecombineerde inzet van handhaving en voorlichting.

Toekomst effectmeting

Voor het visquotabeleid is aangegeven dat het ministerie in 2008 start met programmatisch handhaven. Effectmeting zal daar een onderdeel van uitmaken. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voert in 2008 een gezamenlijke risicoanalyse uit voor het jaarplan 2009 van de Inspectie van het Onderwijs. Hierin zal het Ministerie van OCW tevens aandacht besteden aan effectmeting.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen staat voor 2010 een effectmeting op de agenda. De Voedsel- en Warenautoriteit werkt in 2008, 2009 en 2010 samen met de Universiteit van Maastricht aan een effectiviteitsstudie naar de handhaving van de verplichting voor verstrekkers van alcohol om de leeftijd van afnemers vast te stellen.

5 REACTIE MINISTER(S) EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), voor Jeugd en Gezin, van Verkeer en Waterstaat (VenW), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Economische Zaken (EZ) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de minister van Justitie op 13 maart 2008 een gezamenlijke kabinetsreactie op ons conceptrapport gegeven.

In dit hoofdstuk hebben wij de reactie van de ministers samengevat en van een nawoord voorzien. De volledige tekst van de brief is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie ministers

De ministers beschouwen deze terugblik als een signaal dat ze de door ons geformuleerde doelstellingen nog niet hebben bereikt, maar vorderingen hebben gemaakt conform de toezeggingen op onze aanbevelingen uit 2005. Het kabinet vindt met ons dat het van belang is om inzicht te hebben in de mate waarin handhaving bijdraagt aan de naleving van wet- en regelgeving en daarmee aan de oplossing van achterliggende problemen. Het kabinet streeft er dan ook naar om effectmeting deel uit te laten maken van de praktijk van handhaving. De mate waarin dit gebeurt zal per beleidsterrein echter verschillen. Zowel het gecompliceerde karakter van dit type effectmeting als de kostenfactor leiden tot deze verschillen.

De ministers geven aan dat het opzetten van een wetenschappelijk verantwoorde effectmeting een zekere mate van specialistische kennis en kunde vergt en derhalve veel tijd en geld kost. Daarnaast kan niet altijd worden uitgesloten dat effectmeting leidt tot verhoging van de administratieve lasten bij bedrijven en dat het ten koste gaat van de beperkt beschikbare inspectiecapaciteit. Voor het domein horeca geldt specifiek een beperking, omdat er bindende afspraken zijn over de handhavingsdruk.

Het kabinet is van mening dat steeds meer inspecties ernst maken van effectmeting in enigerlei vorm. In de *Eindrapportage implementatie Kaderstellende Visie op Toezicht 2005*⁶ wordt het volgende beeld geschetst:

- De meeste toezichthouders meten de eigen prestaties in termen van aantallen inspecties en dergelijke. Deze «outputmeting» is onlosmakelijk verbonden met de prestatiesturing die bij baten-lastendiensten standaard wordt toegepast.
- Veel toezichthouders meten globaal hoe het staat met de naleving van de regels door bedrijven en instellingen. Hiermee kan de verantwoordelijke minister beoordelen of de mate van naleving aanvaardbaar is in verband met de gewenste beperking van maatschappelijke risico's. Door middel van bijvoorbeeld tijdreeksen kan hij nagaan welk effect eerdere ex- of intensiveringen hebben gehad. Deze vorm van effectmeting is volgens de ministers niet voor iedere toezichthouder even passend.
- Een aantal toezichthouders registreert systematisch hoe professionals, instellingen en bedrijven reageren op de interventie van de inspecteur. Dit levert waardevolle informatie op voor toekomstige interventies,

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 25.

maar veroorzaakt ook extra werk voor de inspecteur en de last voor de ondertoezichtstaande.

- Een aantal toezichthouders heeft tot taak om informatie te verzamelen die inzicht geeft in de mate waarin het beleid als totaal werkt. Met deze informatie dragen de toezichthouders bij aan het maken van beleids-evaluaties.

In het licht van de huidige taakstelling voor de rijksinspecties van 20% en eerder genoemde argumenten alsmede de lopende ontwikkelingen is het kabinet van mening dat aan effectmeting op praktische wijze invulling moet worden gegeven. Het kabinet ondersteunt daarin de koers van de rijksinspecties.

Toekomstige koers van de rijksinspecties

In de Inspectieraad is afgesproken dat de rijksinspecties aansturen op het uitbouwen van nalevingsmeting bij alle departementen tot een volwaardig eerste vorm van effectmeting. Op die manier wordt ook rekening gehouden met de ermee gepaard gaande administratieve lasten. Waar het gaat om verdere investering in effectmeting, zou deze in eerste aanleg aan moeten sluiten op de nalevingsmeting en de causaliteitsvraag (wat is de bijdrage van toezicht in de verbetering van het nalevingsniveau). Achtereenvolgende nalevingsmetingen in de tijd kunnen naar het oordeel van de Inspectieraad gekoppeld worden aan de outcome van de rijksinspecties. Daarbij heeft het werken in pilots de voorkeur, hetgeen parallel op kan lopen met het door de Inspectieraad voorgesteld wetenschappelijk onderzoek naar effectmeting.

Het programma «Vernieuwing toezicht» (2008–2010) kan deze aanpak ondersteunen door de bestaande kennis over effectmeting binnen de inspecties te bundelen en te verspreiden. Op die manier kan worden ingespeeld op de kennisbehoefte van de afzonderlijke inspecties en kan kennis en ervaring tussen inspecties worden uitgewisseld. Langs deze weg kan worden toegegroeid naar een situatie waarbij de handhaving in de volle breedte voldoet aan de eisen die het kabinet en de Inspectieraad daaraan stellen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming nemen wij kennis van het streven van het kabinet om effectmeting deel uit te laten maken van de handhavingspraktijk. Ook zijn wij verheugd over het voornemen van het kabinet om bij alle departementen de nalevingsmetingen verder uit te bouwen tot een eerste volwaardige stap op weg naar effectmeting. Wij benadrukken daarbij dat voor het meten van effecten van handhaving ook inzicht is vereist in de causale relatie tussen de handavingsinzet en de naleving van wet- en regelgeving.

Wij zijn ons ervan bewust dat aan het meten van effecten van handhaving praktische, financiële en methodologische beperkingen zijn verbonden. Toch achten wij het van groot belang dat het meten van effecten in de komende jaren uitstijgt boven de uitvoering van enkele pilots. Ook (misschien wel juist) wanneer inspectiebudgetten krimpen en de wens bestaat om administratieve lasten te verminderen, is kennis over de effectiviteit van de handavingsinzet belangrijk. Deze kennis kan helpen om overbodige, niet-effectieve toezichtactiviteiten te stoppen en de beschikbare middelen gericht in te zetten. De uitvoering van effectmetingen kan op de korte termijn extra financiële en administratieve

lasten meebrengen, maar op de langere termijn kan het bijdragen aan efficiënter en effectiever handhavingsbeleid. Wij zullen het handhavingsbeleid in de komende jaren met bijzondere belangstelling blijven volgen.

OVERZICHT AANBEVELINGEN EN REACTIES OORSPRONKELIJK RAPPORT (2005)

Aanbevelingen

Reacties bewindspersonen

Algemene ontwikkelingen 1998–2004

De ministers van BZK, Justitie, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de conclusie. De minister van BZK vindt dat nieuwe wetten in goede samenwerking met andere bestuurslagen opgesteld moeten worden, zodat er ruimte is voor de handhaafbaarheid in de praktijk.

De ministers van Justitie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de conclusie.

De ministers van Justitie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de conclusie.

Professioneel handhaven

Aanbeveling 1: Handhavers dienen regelmatig het feitelijk nalevingsniveau te meten van alle bepalingen, en de resultaten daarvan te laten doorwerken in hun handhavingsinspanningen.

De ministers van BZK, OCW en VROM nemen de aanbeveling over. De ministers van VenW en Defensie en de staatssecretaris van SZW meten alleen de feitelijke nalevingsniveaus van kernbepalingen.

Aanbeveling 2: Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de handhaving moeten handhavers en aansturende departementen hun aannames expliciet maken en deze zoveel mogelijk laten toetsen. Dat kan direct op het moment dat ze de aannames expliciet maken (een toetsing «ex ante» aan bestaande kennis) én nadat deze enige tijd in de praktijk zijn gebracht (een toetsing «ex post» op basis van empirisch materiaal). Van belang is dat een systematische uitwisseling ontstaat tussen de praktische kennis van handhavers, de kennis en veronderstellingen waarop het beleid gestoeld is en wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de plaats van handhaving ten opzichte van andere factoren.

De ministers van Justitie, EZ, VenW, VROM, Defensie en VWS en de staatssecretaris van SZW gaan deze aanbeveling uitwerken in het project «Rijk aan handhaving». De ministers van VROM en VenW en de staatssecretaris van SZW geven aan hier zelf al mee bezig te zijn.

– Aanbeveling 3: Verantwoordelijke departementen dienen in overleg met hun inspectie(s) expliciet te maken welk nalevingsniveau men minimaal beoogt – en wel zo, dat negatieve bijeffecten op de naleving minimaal zijn.

– Aanbeveling 4: Departementen en handhavers moeten aan de Tweede Kamer duidelijk maken welke wetsbepalingen of andere normen prioriteit hebben en wat dat betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen of andere normen.

– Aanbeveling 5: Gedoogsituaties die meer dan incidenteel voorkomen, moeten door de handhavende instanties expliciet worden gemaakt en in overleg met hun departement zoveel mogelijk tot onderwerp van expliciet beleid worden gemaakt.

De ministers van BZK, Justitie, OCW en VROM en de staatssecretaris van SZW nemen de aanbevelingen over. De minister van BZK geeft aan met de prestatiecontracten expliciet te maken waar de handhaving op is gericht en waarop niet. De ministers van VenW en Defensie zullen ook beoogde nalevingsniveaus expliciet maken, maar maken bewust niet expliciet wat de prioritering betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen. Daarnaast maken zij alleen het structureel gedogen van kernbepalingen expliciet. Het gedogen van niet-kernbepalingen wordt alleen aan de beleidsdiensten bekend gemaakt.

Aanbeveling 6: Beleidsmakers zouden altijd handhavers moeten betrekken bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen.

De ministers van BZK, Justitie, VenW, Defensie en VROM en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de aanbeveling en zullen ernaar (blijven) handelen.

Aanbeveling 12: De Tweede Kamer zou kunnen overwegen in amendementen altijd expliciet aandacht te (laten) besteden aan de gevolgen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de betreffende wetgeving.

De minister van VenW geeft aan dat veel regelgeving over het vervoer van gevaarlijke stoffen afkomstig is uit internationale fora. In een vroeg stadium van de internationale wetsvoorbereiding vestigt haar inspectie de aandacht op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Aanbeveling 7: Departementen zouden horizontale samenwerking tussen handhavers moeten faciliteren.

De ministers van Justitie, OCW, VenW, VROM en Defensie en de staatssecretaris van SZW stemmen in met de aanbeveling.

Handhavingstekorten: drie casussen

Aanbeveling 8: Als de capaciteit van een handhavende instantie ontoereikend is om te voldoen aan de taken die de politiek vaststelt, moet zij dit samen met het verantwoordelijk departement expliciet maken en aangeven welke keuzes ze binnen de bestaande capaciteit maken.

De ministers van VWS en OCW en de staatssecretaris van SZW onderschrijven de aanbeveling. De capaciteit van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) is volgens de minister van VWS de laatste jaren sterk uitgebreid. Ook heeft een herprioritering plaatsgevonden ten gunste van het toezicht op de Drank- en Horecawet en Tabakswet. De minister streeft ernaar om ook andere toezichthouders bij de handhaving van deze wetten te betrekken. Hij vindt dat de recent uitgebreide identificatieplicht bijdraagt aan de naleving van de leeftijdsgrens, omdat deze de leeftijdsvaststelling vergemakkelijkt.

Aanbeveling 9: De bestrijding van de professionele cannabisteelt zou in de eerste plaats gericht moeten zijn op het opsporen en reduceren van die teelt waarin criminele organisaties werkzaam zijn. Beleidsmakers dienen de interne spanningen binnen het softdrugsbeleid te verminderen. Zo mogelijk zou gekozen moeten worden tussen óf uitbreiden van het gedoogkader óf bestrijding van verkoop en teelt. Als dit niet mogelijk is, moet worden aangegeven onder welke voorwaarden het wel mogelijk kan worden.

De ministers van BZK, Justitie en VWS delen de conclusie dat de combinatie van gedogen van verkoop en verbieden van teelt/import beperkt handhaafbaar is. Hier ligt echter een politieke keuze aan ten grondslag: gezondheidsbescherming door scheiding van de soft- en harddrugsmarkt. Volledige handhaving kan dan ook niet de maatstaf zijn. Overigens heeft het kabinet in de *Cannabisbrief* van april 2004 al een intensivering van de aanpak aangekondigd. De ministers van Justitie en VWS geven aan dat met regulering van de «achterdeur» (uitbreiding gedoogkader) de handhavingslasten niet zomaar zullen afnemen. Het handhavingprobleem wordt daarmee mogelijk groter.

Aanbeveling 10: Het is belangrijk dat beleidsmakers en handhavers duidelijk communiceren met alle betrokkenen, dus ook met burgers, over de normen die gelden, wat de status is van die normen, door wie ze worden gehandhaafd en wat een en ander betekent voor de risico's waarmee de burgers te maken hebben, met én zonder handhaving. De wetgever zou de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis moeten geven.

De ministers van BZK en VenW delen de conclusie dat op het gebied van externe veiligheid nog verbeteringen en verduidelijkingen nodig zijn. De minister van VROM steunt de aanbeveling om de normen voor externe veiligheid in verband met het vervoer gevaarlijke stoffen zo snel mogelijk een wettelijke basis te geven. Tot die tijd is het volgens haar -juridisch niet mogelijk toezicht te houden op de naleving van niet-wettelijke normen. Daarnaast betwijfelt de minister van VROM of de «oriënterende waarde» van het groepsrisico (i.e. de maximumnorm voor de kans op een ongeval met veel doden langs een vervoerroute) wel echt een norm is. De minister van VROM merkt op dat de VROM-Inspectie wel de bevoegdheid heeft om op te treden tegen bestemmingsplannen die in strijd zijn met het rijksbeleid. De minister van VROM is het gedeeltelijk eens met de constatering dat omtrent de Zuidas de motivatie voor overschrijding van de normen niet is gebonden aan duidelijke vorm- en inhoudsvereisten. De minister benadrukt dat de casus Zuidas niet illustratief is voor de ontwikkelingen ten aanzien van de handhaving binnen het Ministerie van VROM.

Aanbeveling 11: Beleidsmakers moeten zorgen voor een eenduidige rol- en taakverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden en tussen diverse handhavers. Dit is met name dringend op het terrein van de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectiedienst (Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties
BZK	
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en gedogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: Tjeenk Willink.

IG-Beraad Werkgroep effectmeting, (2005). *Leidraad effectmeting bij Inspecties*. Den Haag: intern document.

IG-Beraad Werkgroep Risicoanalyse (2006a). *Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders*. Den Haag: intern document.

IG-Beraad Werkgroep Risicoanalyse (2006b). *Nadere uitwerking van de Leidraad objectgericht risicomangement door rijkstoezichthouders*. Den Haag: intern document.

Inspectieraad Werkgroep Risicomangement, (2007) *Eindrapportage*. Den Haag: intern document.

Ministerie van BZK (2005). *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht: Kaderstellende visie op Toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, bijlage bij 27 831, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2006). *Kaderstellende visie op Toezicht, brief minister over de voortgang van het programma Eenduidig Toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 831, nr. 24. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie (2005). *Brief van de Ministerie van Justitie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 111. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie (2007a). *Handleiding nalevingsmonitor*. Den Haag: Uitgave Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Ministerie van Justitie (2007b). *Programmatisch handhaven; Een gids voor de praktijk bij het rijk*. Den Haag: Uitgave Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Tweede Kamer (2006). *Modernisering van de overheid; Gewijzigde motie over realisatie van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 77. Den Haag: Sdu.