



VEILIGHEID
DOOR
SAMENWERKEN

PROGRAMMATISCH HANDHAVEN

Gids voor gemeenten, waterschappen
en provincies



PROGRAMMATISCH HANDHAVEN

Gids voor gemeenten, waterschappen en provincies



SOKKEN
→

ZONE



HET
& CHI
voor de beste
VIETNAMESE
LOEMPIAS
van utrecht

Toegeestaan
ma. t/m za.
06.00-11.30 uur
18.00-19.00 uur
(koopavond
21.00-22.00 uur)

Toegeestaan
19.00-06.00 uur
-zavand
(21.00-06.00 uur)

BIENMO

PANTY

ALLEEN DE
BESTE
BIEN
MODE

PROGRAMMATISCH HANDHAVEN

Gids voor gemeenten, waterschappen en provincies

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	7
1. PROGRAMMATISCH HANDHAVEN; ZO WERKT HET	9
1.1 Wat is programmatisch handhaven?	9
1.2 Kenmerken van een programmatische aanpak	11
1.3 Stap voor stap aan de slag	14
2. HANDHAVEN MET VISIE	19
2.1 Invloeden van buiten	19
3. EEN GOEDE VOORBEREIDING, HET HALVE WERK	25
3.1 Aanbevelingen bij het invoeren	25
3.2 Een weloverwogen keuze; wel of niet programmatisch handhaven?	26
3.3 Formuleren van de ambitie	27
3.4 Een startproject opzetten	29
3.5 Een stakeholdersanalyse uitvoeren	32
3.6 Expertsessies voorbereiden	33
4. STAP 1 - ZICHT OP DE RISICO'S	35
4.1 Werken met de risicomatrix	37
4.2 Risico's aangeven	38
4.3 Invullen van de tabel: negatief effect en kans	39
4.4 Bepalen van prioriteiten	43
4.5 Invullen van de risicomatrix	44
4.6 Wegen van de negatieve effecten	45
5. STAP 2 - DOELGROEPGERICHT WERKEN AAN GEDRAG	49
5.1 Gewenste gedragingen afbakenen	50
5.2 Homogene doelgroepen formuleren	50
5.3 De tafel van elf	52
5.4 Omvang van de analyse bepalen	53
5.5 Deelnemers selecteren	53
5.6 Motieven analyseren met de nalevingstoets	55

5.7	Omvang analyseren met de nalevingsschatting	57
5.8	De interventiestrategie bepalen	59
5.9	Stapsgewijs de uitkomsten interpreteren	60
5.10	Mogelijke interventies in kaart brengen	60
5.11	Welke interventies kiest u?	61
6.	STAP 3 - OVERDRAGEN AAN DE UITVOERING	67
6.1	Gezamenlijk voorbereiden van de invoering	67
6.2	Handhavingstijlen en weerstanden herkennen	68
6.3	Acties beleggen en monitoren	70
7.	STAP 4 - EFFECT METEN EN BIJSTUREN	73
7.1	Effectmeting en evaluatie	73
7.2	Indicatoren vaststellen	74
7.3	Onderzoeksmethoden kiezen	76
7.4	Dataverzameling en -analyse	77
7.5	Uitkomsten vertalen	78
8.	TOT SLOT	81
	CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID	83
	COLOFON	84

INLEIDING

Waarom blijft het aantal foutparkeerders toenemen, ondanks kostbare ingrepen? Welke aanpak helpt ons om milieuschade door illegaal afvalstorten nu eens echt terug te dringen? Hoe stellen we in het algemeen verantwoorde prioriteiten in de aanpak van overtredingen en overlastgevers? Als handhaver bij een gemeente, waterschap of provincie krijgt u met uiteenlopende thema's te maken. Toch duikt één vraag steeds op: hoe kan ik vanuit mijn taken en bevoegdheden de risico's van niet-naleving op een rij krijgen én van een effectief antwoord voorzien? Dat is waar deze gids u mee op weg helpt. Met een bewezen, planmatige aanpak om ook uw handhaving effectiever en efficiënter te maken.

Goede handhaving begint met een goed plan. Dat levert niet alleen meer resultaat op, maar helpt ook om de keuzes die in de handhaving gemaakt moeten worden aan bestuurders en burgers uit te leggen. Deze geactualiseerde gids programmatisch handhaven voor gemeenten, waterschappen en provincies biedt hiervoor een uitgewerkte methode. Programmatisch handhaven wordt zowel op rijksniveau als binnen decentrale overheden met succes toegepast. Ook u kunt daar uw voordeel mee doen bij de vorming van handhavingsbeleid, bij het schrijven van een handhavingsprogramma voor decentrale overheden¹ en bij de uitvoering.

Naast een beknopte beschrijving van het proces van programmatisch handhaven, reikt het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) u in deze gids diverse praktische hulpmiddelen aan. Zoals de zelftest handhaving, de database handhavings-taken en een nieuwe methodiek voor effectmeting die door de afdeling Nalevings-expertise² zijn ontwikkeld. Door de presentatie in een stappenplan kunt u ervoor kiezen een selectie van de stappen te doorlopen, één instrument toe te passen of het geheel te gebruiken als referentiemateriaal. Steeds met het doel om in het beleid de juiste prioriteiten te stellen en passende interventies te selecteren die de risico's van niet-naleving voor de samenleving beperken.

1 Er is ook een gids voor programmatisch handhaven voor departementen en inspecties.

2 Het programma Nalevingsexpertise (Programma NE) is het voormalig Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (ERR) van het ministerie van Justitie. Sinds november 2009 is het ERR overgegaan naar het CCV.



HOOFDSTUK 1

PROGRAMMATISCH HANDHAVEN; ZO WERKT HET

In dit hoofdstuk maakt u kennis met programmatisch handhaven. Vragen die aan bod komen zijn: hoe ziet een gestructureerd proces eruit dat volgens deze methode is opgezet? Wat zijn hiervan de belangrijkste kenmerken? En wat levert dat in de praktijk op aan voordelen voor wie ermee aan de slag gaat? Ter afsluiting van het hoofdstuk is het 4-stappenplan alvast opgenomen en kort toegelicht.

Handhaven in een complexe werkelijkheid

In het ideale geval is handhaving honderd procent effectief. De werkelijkheid is anders en vooral: complexer. Handhavers hebben nu eenmaal te maken met beperkingen in geld en capaciteit. Er zijn dus keuzes nodig in het aanpakken van probleemgebieden en in het bepalen van maatregelen. Gaan we streng optreden of eerst voorlichting geven? Op welke groepen spitsen we de activiteiten toe? En waarom juist op deze groepen? Programmatisch handhaven biedt de structuur om deze vragen tijdig in het proces te stellen én van een passend antwoord te voorzien.

1.1 WAT IS PROGRAMMATISCH HANDHAVEN?

Programmatisch handhaven is een proces waarin u samen met alle partijen die bij de handhaving van een bepaald beleidsdossier, domein of wet een rol spelen:

- a - de risico's van niet-naleving inschat;
- b - op basis hiervan prioriteiten vaststelt;
- c - vervolgens aan de hand van de uitkomsten van de doelgroepenanalyse de beste interventiestrategie opstelt.

Het is, met andere woorden, een methode die overheden in de rol van handhaver helpt de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te vergroten. Na afronding heeft u een strategisch meerjarenprogramma voor de handhaving in handen (ook voor de begroting) en/of een vertaling hiervan in handhavingsjaarplannen voor de uitvoering.

Voordelen van de methode

Overheidsorganisaties passen de methode van programmatisch handhaven met name toe, omdat de beschikbare handhavingscapaciteit beperkt is en de handhavingsopgave groot. Ze móeten dus wel keuzes maken. Programmatisch handhaven biedt de onder-

bouwing voor het maken van die keuzes. Maar er zijn meer voordelen voor wie zich deze werkwijze eigen maakt.

Programmatisch handhaven stelt u in staat om:

- gezamenlijke drijfveren te formuleren voor de basis waarop de verschillende, samenwerkende toezicht- en handhavingsorganisaties handelen;
- de afstemming tussen beleid, toezicht en handhaving te verbeteren;
- duidelijke prioriteiten te formuleren;
- gezamenlijk effectieve interventies te genereren en te selecteren;
- bestaande middelen efficiënter te benutten;
- onbenutte interventiemogelijkheden in te zetten;
- onduidelijkheid over wie wat beslist op te helderen;
- keuzes te onderbouwen en (bestuurlijk) te verantwoorden.

DILEMMA'S IN HANDHAVING

Programmatisch handhaven helpt uiteenlopende dilemma's op te lossen. Bijvoorbeeld over te kiezen prioriteiten; brandveiligheid, overlast of aanpak zwerfvuil, hondenpoep et cetera. Maar ook bij dilemma's over de handhavingsstijl; kiest u als handhaver voor afschrikken of is verleiden gezien de omstandigheden en doelstelling effectiever? Is het effectiever om goed gedrag te belonen (verleiden)- bijvoorbeeld door het uitreiken van Bob-sleutelhangers aan nuchtere bestuurders bij alcoholcontroles - of is boetes uitdelen aan beschonken bestuurders effectiever (afschrikken)?

Systematisch verzamelen en beoordelen van informatie

Programmatisch handhaven richt zich op het vaststellen van de gevolgen van niet-naleving en op het gericht bevorderen van naleving. Zo helpt de methode u een goed onderbouwde afweging te maken tussen de gewenste effecten, de daartoe benodigde naleving en de inzet van handhaving. Voor die afweging is allereerst informatie nodig:

- over de risico's als regels niet worden nageleefd;
- over de mate waarin die risico's een bedreiging vormen voor de beoogde beleids-effecten;
- over de mate van naleving en de motieven van burgers en bedrijven om zich al dan niet aan regels te houden. Zien zij bijvoorbeeld het belang niet van een lokale verordening, of zijn ze er simpelweg niet mee bekend?

De methodiek van programmatisch handhaven is erop gericht deze informatie systematisch te verzamelen en te beoordelen. Dit doet u door de vier min of meer voorgeschreven stappen te doorlopen. Op basis van de uitkomsten kunt u vervolgens de juiste prioriteiten stellen en de meest geëigende aanpak ('interventiestrategie') kiezen.

Programmatisch handhaven biedt de structuur om relevante vragen tijdig in het handhavingsproces te stellen én van een passend antwoord te voorzien.

1.2 KENMERKEN VAN EEN PROGRAMMATISCHE AANPAK

Voordat de eigenlijke stappen van de methode aan bod komen, is het goed de hoofdkenmerken van programmatisch handhaven expliciet te maken:

- Programmatisch handhaven neemt het gedrag van mensen als uitgangspunt.
- Programmatisch handhaven is informatiegestuurd.
- Programmatisch handhaven is probleemgericht.

Gedrag als uitgangspunt

Om een beleidsdoel te realiseren is het nodig dat mensen zich op een bepaalde 'gewenste' manier gedragen en zich aan de regels houden. In het ene geval vraagt dit van mensen dat ze bepaald gedrag achterwege laten, zoals het roken in openbare ruimten en horeca. In het andere geval is het beleid juist gericht op een actie, zoals het jaarlijks tijdig doen van belastingaangifte. Niet iedereen zal dit spontaan doen. Als u de naleving wilt verbeteren, zult u dan ook moeten weten waarom mensen zich niet aan die regels houden. Pas als die informatie beschikbaar is, is het mogelijk passende interventies te kiezen om mensen ertoe te bewegen de regels wel na te leven. Het gaat daarbij om meer dan alleen het uitoefenen van toezicht en het opleggen van sancties. Gedrag is immers op talloze andere manieren te beïnvloeden. Handhaving in de zin van repressief optreden kan dan een van de middelen zijn.

Informatiegestuurd handhaven

Informatie over bijvoorbeeld de risico's van niet-naleving of de mate van naleving is vaak al in de organisatie aanwezig, in de vorm van kennis en ervaring bij medewerkers. In het algemeen geldt dat u dit met behulp van expertsessies expliciet kunt maken. Door de uitkomsten te valideren kunt u de informatie systematisch gaan verzamelen en actualiseren. Op deze manier ontstaat een pro-actief handhavingsbeleid. Programmatisch handhaven kan niet helemaal voorkomen dat incidenten zich voordoen. Het is daarom belangrijk als organisatie om vrije ruimte te behouden om bijvoorbeeld een adequate reactie te kunnen geven op klachten van burgers. In dit kader is het goed te weten dat de Nationale ombudsman³ een onderzoek heeft gedaan naar de manier waarop gemeenten omgaan met verzoeken om handhaving van regelgeving die de directe leefomgeving van burgers betreft, zoals ruimtelijke ordeningskwesties, geluids- en milieuhinder. Door de ombudsman is een hiervoor een Handhavingswijzer ontwikkeld. Dit instrument bestaat uit spelregels voor gemeenten om behoorlijk om te gaan met handhavingsverzoeken van burgers.

³ www.denationaleombudsman.nl; de Handhavingswijzer wordt najaar 2010 op de website gepubliceerd.

Van taakgericht naar probleemgericht

De praktijk laat zien dat organisaties van nature de neiging hebben taakgericht te denken en te handelen. Dat betekent dat men zich bij de keuze van prioriteiten en interventies laat leiden - en beperken - door de eigen mogelijkheden en bevoegdheden. De handhavende instantie schiet hierdoor in een 'controlereflex'. Waar naleving onvoldoende is, kan alleen meer controle en meer handhaven soelaas bieden. Met als gevolg dat symptoombestrijding een structurele aanpak van het naleeftekort in de weg staat. Programmatisch handhaven stimuleert een bredere, probleemgerichte benadering waarbij alle facetten die bij het probleem een rol spelen in het proces aan bod komen en worden voorzien van een ruim palet aan interventiemogelijkheden.

In de uitvoering kenmerkt programmatisch handhaven zich door een integrale, transparante, en ook democratische en cyclische aanpak. Een toelichting van deze begrippen:

Integraal

Programmatisch handhaven is een zaak van toezichthouders, handhavers, beleidsmakers én andere partijen die gedrag kunnen beïnvloeden, zoals lokale vertegenwoordigers van brancheorganisaties. Ook qua inhoud is de werkwijze integraal, omdat het hele domein of dossier onderwerp is van de analyse en vanuit meerdere invalshoeken en disciplines wordt bekeken.

Transparant

De keuzes die aan programmatisch handhaven ten grondslag liggen zijn transparant. De betrokkenen baseren hun keuzes op de analyse van beschikbare informatie, kennis en ervaring. De manier waarop zij tot bepaalde keuzes komen is zichtbaar te maken door deze vast te leggen in een plan of een programma. Daarnaast zijn de uitkomsten van het proces te onderbouwen. Het proces en de gemaakte keuzes zijn inzichtelijk en duidelijk.

Democratisch

De werkwijze leidt tot een aanpak of een interventiestrategie waarvoor de politiek-bestuurlijk betrokkenen daadwerkelijk verantwoordelijkheid kunnen nemen. Programmatisch handhaven maakt immers duidelijk waaruit de handhaving bestaat en waarom voor deze strategie is gekozen. Zo legt het beleidsontwerp van de handhavingsstrategie een belangrijke basis voor akkoord door degenen die politiek en bestuurlijk eindverantwoordelijk zijn. Vervolgens wordt de strategie voorgelegd aan het controlerend orgaan, bijvoorbeeld de gemeenteraad. Programmatisch handhaven is daarmee ook een democratische werkwijze.

Cyclisch

Tot slot is programmatisch handhaven een cyclisch proces. Dat wil zeggen dat de gemaakte keuzes en de effectiviteit van de interventies steeds opnieuw worden geëvalueerd: zijn de gemaakte afwegingen nog steeds adequaat? Worden de doelen bereikt? Moeten we de strategie bijstellen? Deze evaluatie levert input voor de volgende cyclus van programmatisch handhaven en zorgt zo voor een continu verbeterproces.

Programmatisch handhaven leidt tot een aanpak of een interventiestrategie waarvoor de betrokken bestuurder daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen.

PROGRAMMATISCH HANDHAVEN IN EEN MIDDELGROTE STAD

Programmatisch handhaven maakt deel uit van het gemeentebrede project Fysieke Veiligheid, dat een betere samenwerking tussen bij de inrichting van de stad en het gebruik van gebouwen betrokken partijen beoogt. Het hoofddoel van programmatisch handhaven is efficiënter en slagvaardiger met de beperkte personele capaciteit om te gaan. Keuzes worden gemaakt en handhavingsactiviteiten worden afgestemd.

De keuzes zijn tot stand gekomen door de prioriteiten van de verantwoordelijke bestuurders en de wijkmanagers naast elkaar te leggen. Ook is er geput uit gesprekken met en onderzoek onder inwoners. De handhavingsambtenaren hebben de genoemde prioriteiten vervolgens in een risicomatrix geplaatst. Die matrix bepaalt op welke wijze er gehandhaafd wordt: van planmatig pro-actief tot 'alleen naar aanleiding van een melding'. De verantwoordelijke bestuurders, burgemeester en coördinerend handhavingswethouder zetten vooral in op het terugdringen van verloedering in het straatbeeld. De binnenstad moet daarbij - als visitekaartje van de stad - bijzondere aandacht krijgen. Het werken met programmatisch handhaven markeert de overgang naar een 'lik-op-stuk'-beleid. Van een reactieve handhaving - het reageren op (een melding van) een overtreding - wil de gemeente naar een meer pro-actieve en preventieve handhaving. Door consequent en voor de burger zichtbaar op te treden, denkt de gemeente dat het aantal overtredingen op termijn afneemt. Hiervoor is het natuurlijk wel noodzakelijk dat burgers en bedrijven weten wat wel en niet mag en wat zij mogen verwachten van de handhavende partijen. De gemeente gaat hierover meer communiceren via de gemeentepagina's in het plaatselijke huis-aan-huisblad.

Samen het probleem definiëren

Beleid, toezicht en handhaving dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bevorderen van nalevingsgedrag door burgers en bedrijven. Om straks effectieve interventies te plegen zijn nu goede afspraken en onderlinge afstemming nodig over de prioriteiten, de beste aanpak om de naleving daadwerkelijk te kunnen bevorderen en de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de diverse onderdelen. Aan die afspraken gaat nog een belangrijke stap vooraf: de vorming van een gemeenschappelijk beeld van de mate waarin de naleving te wensen over laat en van de risico's die hieraan zijn verbonden. Programmatisch handhaven biedt beleidsmakers, toezichthouders en handhavers een duidelijk kader om dat gemeenschappelijk beeld te vormen.

1.3 STAP VOOR STAP AAN DE SLAG

Bent u het eens over de probleemstelling, dan is het tijd om de vier stappen van programmatisch handhaven te doorlopen. Deze zijn hieronder alvast kort aangestipt. Ook noemen we de diverse instrumenten die het CCV beschikbaar heeft om u te helpen de verschillende stappen van het traject in te vullen. In het tweede deel van deze uitgave komen de stappen uitgebreid aan bod.

STAP 1: RISICOANALYSE EN HANDHAVINGSOPGAVE

Zicht op de risico's

Om te weten welke risico's in de handhaving voorrang verdienen, begint u met het uitvoeren van een risicoanalyse. Bij deze eerste stap draait het om het stellen van prioriteiten en het beargumenteren van keuzes volgens een vaste structuur. U ontdekt zo niet alleen welke handhavingsthema's voorrang moeten krijgen, maar ook waarom. Hiervoor is het nodig de handavingsopgave te beschrijven, in de vorm van een overzicht van de normen waarvoor uw organisatie in de rol van handhaver verantwoordelijkheid draagt. Dat kan bij wijze van spreken variëren van kapvergunning tot de kwaliteitsnormen voor lozing van industrieel afvalwater.

Voor het maken van de risicoanalyse is de risicomatrix een geschikt hulpmiddel. U brengt hiermee in kaart welke risico's er zijn als burgers of bedrijven bepaalde regels overtreden en u waardeert de gevolgen. Op basis hiervan krijgt u een goed onderbouwd overzicht van risico's die in de handhaving voorrang moeten krijgen. Deze risicomatrix kunt u downloaden via www.hetccv.nl. Om een actueel en werkbaar overzicht te krijgen van alle handhavingstaken van de gemeenten, kunt u de database handhavingstaken (www.databasehandhaving.nl) van het CCV raadplegen.

Met behulp van een risicoanalyse beantwoordt u op basis van de handavingsopgave de volgende vragen:

- Hoe groot is de kans dat bepaalde normen worden overtreden?
- Hoe 'erg' is dat, oftewel: wat zijn de gevolgen?
- Welke doelgroepen doen dat?
- Bij welke overtredingen moet met voorrang worden ingegrepen?

Het benoemen van de huidige én gewenste nalevingsniveaus is een belangrijk onderdeel van deze stap. De aanpak en opzet van een betrouwbare risicoanalyse is het onderwerp van hoofdstuk 3.

STAP 2: DOELGROEPENANALYSE EN INTERVENTIESTRATEGIE

Doelgroepgericht werken aan gedrag

Bij de eerste stap - de risicoanalyse - heeft u doelgroepen en gedragingen (normen) aangewezen die in de handhaving voorrang vragen. Stap 2 is bedoeld om voor elke 'doelgroep-gedrag' combinatie in te schatten welke redenen voor naleving en overtre-

ding er zijn. Het gaat er hierbij om de motieven van mensen in kaart te brengen met de Tafel van elf⁴. De Tafel van elf is speciaal ontwikkeld voor het opstellen van een doelgroepenanalyse. Met behulp van deze methode brengt u de motieven van diverse doelgroepen in kaart, hun redenen om te overtreden of juist om na te leven. Ook kunt u met de Tafel van elf een inschatting maken van de omvang van de niet-naleving. De doelgroepenanalyse vormt de basis voor een interventiestrategie met acties die aansluiten op het gedrag van de doelgroep. Denk daarbij niet alleen aan controleren en sanctioneren. Ook voorlichting of vergroten van de (beleving van de) pakkans kan de naleving verbeteren. Doel van de interventiestrategie is het beïnvloeden van gedrag om naleving te vergroten. Voor een Tafel van elf-analyse gaat u naar: www.hetccv.nl/tafelvanelf. Meer informatie vindt u onder de uitgebreide toelichting bij stap 2.

STAP 3: REALISEREN VAN INTERVENTIE/OVERDRACHTSAANPAK

Overdragen aan de uitvoering

De volgende stap is het realiseren van de gekozen interventiestrategie. In deze fase staat het overleg en de communicatie met uitvoerende partners centraal. Het is de bedoeling dat u de acties uit de interventiestrategie onderbrengt bij de juiste interne en externe partijen die de uitvoering op zich nemen. Het ontwikkelen van een overdrachtsaanpak helpt u daarbij. Hierin staat beschreven aan wie de acties worden overgedragen, hoe de overdracht het meest effectief zal zijn en welke timing het beste aansluit bij de planning- en control- cycli van de betrokkenen.

STAP 4: EFFECTMETING EN VERANTWOORDING

Effectmeting en bijsturen

In de uitvoering zal blijken of en hoe de maatregelen uit de interventiestrategie werken. Dat levert waardevolle informatie op over welke onderdelen in de aanpak meer of juist minder werken dan verwacht of gehoopt, kortom: in hoeverre de gemaakte keuzes effectief zijn. En u krijgt er zicht op of uiteindelijk de doelstellingen worden behaald. Die informatie vormt de basis voor een volgend handhavingsprogramma en helpt bij de verantwoording van wat is bereikt met welke inzet. Een effectmeting is dan ook een belangrijk hulpmiddel om systematisch te kunnen evalueren. Zo meet u welke effecten zijn bereikt en of deze zijn toe te rekenen aan het handhavingsprogramma. Het verzamelen en analyseren van gegevens biedt nieuwe aanknopingspunten waarmee u een volgende stap kunt zetten in programmatisch handhaven. Daarnaast kunt u uiteraard ook de praktijkervaringen van de handhavers en toezichthouders benutten om tijdig bij te sturen. Zo vergroot u de effectiviteit van de aanpak en zorgt u voor een continue relatie tussen acties, meting en verbetering. In de bijlage vindt u een handreiking voor

⁴ De Tafel van elf is ontwikkeld door mr. dr. D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het ministerie van Justitie.

het opzetten van een effectmeting. Dit instrument biedt u de theorie en de meer praktische uitwerking van effectmeting. Het biedt voorbeelden van indicatoren op de verschillende niveaus van effectmeting en handvatten voor het kiezen van overige eigen indicatoren, de opzet van de dataverzameling en de analyse ervan.

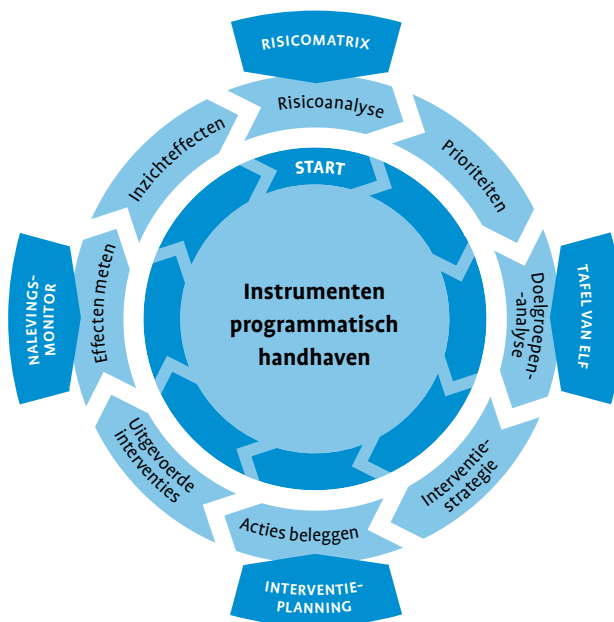
Kenmerk van programmatisch handhaven is dat het idealiter bestaat uit steeds een nieuwe ronde van risicoanalyse, prioriteitstelling, doelgroepenanalyse, vormgeving van interventiestrategieën, beleggen van acties en effectmeting. Is deze ronde doorlopen dan volgt een volgende ronde, ook weer beginnend met de risicoanalyse et cetera.

Een continu proces zonder eindstation

Omdat omstandigheden nu eenmaal veranderen, is het noodzakelijk het handhavingsprogramma steeds bij te stellen. Dat is de reden waarom programmatisch handhaven cyclisch is, ofwel: een continu proces, zonder eindstation. Onderstaande schema's maken dit goed zichtbaar.



schema 1



schema 2

De zelftest handhaving voor gemeenten is ook een instrument van het CCV. Deze test helpt u om naar de organisatie van de handhaving in uw gemeente te kijken en te beoordelen hoe u deze organisatie - desgewenst - zou kunnen verbeteren. De test is gebaseerd op het concept programmatisch handhaven en behandelt per element uit die sturingscyclus een aantal vragen. Op basis van uw antwoorden wordt aan het einde van de test een beeld gegeven van de mate van professionaliteit op de verschillende elementen. De applicatie biedt tevens geanonimiseerde mogelijkheden om verschillende handhavingsafdelingen binnen uw organisatie, of soortgelijke handhavingsorganisaties van verschillende gemeenten, met elkaar te vergelijken. Het mooie aan de zelftest handhaving is dat de test reële en realiseerbare adviezen op maat oplevert om uw organisatie verder te professionaliseren. Doe ook de zelftest op: www.zelftesthandhaving.nl.



HOOFDSTUK 2

HANDHAVEN MET VISIE

De effecten van programmatisch handhaven op (niet-)naleving zullen van situatie tot situatie verschillen. Omstandigheden binnen en buiten de organisatie zijn nu eenmaal aan verandering onderhevig. Hoe die wisselwerking met de omgeving uw handhavingspraktijk beïnvloedt – en andersom – is het onderwerp van dit hoofdstuk. Ook geven we een indruk van de verschillende invalshoeken om naar handhaving te kijken, met daarnaast een korte introductie van stijlen en strategieën.

2.1 INVLOEDEN VAN BUITEN

Ontwikkelingen in politiek, economie en samenleving (op lokaal of nationaal niveau) maar ook nieuwe technieken beïnvloeden de effectiviteit van handhaving. En minstens zo belangrijk: deze ontwikkelingen hebben hun weerslag op de wijze waarop er binnen en buiten uw organisatie tegen naleving en handhaving wordt aangekeken. Dat betekent dat ook de rol verandert die betrokken partijen willen en kunnen spelen (missie en visie). Zeker op het vlak van het stellen van prioriteiten en bij de keuze voor een aanpak met bijbehorende maatregelen is dit relevant.

Verschuivende normen

Opvattingen over handhaving zijn direct verbonden met wat we als samenleving als normaal, aanvaardbaar of verwerpelijk beschouwen. De praktijk van handhaving is, met andere woorden, een weergave van culturele overdracht van normen en waarden in een bepaalde tijd. Die normen bepalen hoe erg we een overtreding vinden en waartoe we bereid zijn om naleving te stimuleren of af te dwingen. De gemiddelde Nederlander dacht grofweg vijftig jaar geleden bijvoorbeeld heel anders over medisch-ethische vraagstukken dan nu. En over vijftig jaar is dat beeld waarschijnlijk weer anders. Eenzelfde verschuiving vindt plaats bij de vraag in hoeverre de behartiging van publieke belangen wordt beschouwd als een taak van de overheid. Steeds meer is de gedeelde opvatting dat bepaalde taken ook bij de markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

DRANKKETEN: VAN GEACCEPTEERD NAAR ONGEWENST

Volgens recente onderzoekscijfers van het ministerie van VWS staan er in totaal 1.500 drankketen in ons land. In deze keten wordt veelvuldig alcohol geschonken, zonder dat daarvoor een drank- en horecaverunning is afgegeven. De bezoekers zijn vaak zeer jong. Op basis van de bouw- en milieuvorschriften en de Drank- en Horecawet moeten gemeenten overmatig alcoholgebruik in hokken en keten terugdringen. Vroeger werden deze drankketen beschouwd als een geaccepteerd verschijnsel, maar het denken hierover is veranderd. Deze veranderde visie heeft gevolgen voor de handhaving.

Inzet van techniek

Technologische ontwikkelingen en nieuwe technieken geven aan binnen welke grenzen het bevorderen van de naleving haalbaar is en bieden nieuwe mogelijkheden. Dat zijn niet alleen ontwikkelingen waarmee u als handhaver uw voordeel kunt doen. Er zijn ook technologische ontwikkelingen die overheden juist noodzaken de handhaving aan te passen. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van flitspalen voor de verkeershandhaving, waarbij vervolgens radardetectoren worden ontwikkeld om deze flitspalen te herkennen. De politie beschikt vervolgens over verklikkers om deze (inmiddels verboden) detectoren op te sporen. Dit type ontwikkelingen vraagt vanuit het oogpunt van handhaving alertheid om er tijdig op in te kunnen spelen.

Missie en visie

Ook de missie en visie van de betrokken organisaties (en meer specifiek: de missie en visie op naleving en handhaving) is van invloed op de keuzes die u bij een traject van programmatisch handhaven maakt. Een missie beschrijft het doel van een organisatie (bestaansreden, primaire functie, permanente opdracht). Een visie beschrijft de ambities, het gewenste toekomstbeeld van de organisatie (wenkend beeld van de organisatie op middellange termijn) en de houding van de organisatie ten opzichte van huidige en verwachte in- en externe ontwikkelingen. De missie en visie bevatten daarmee belangrijke kaders die de afwegingen bij het programmatisch handhaven kunnen beïnvloeden. Ze bepalen immers het hoe, wat en waarom van de handhaving.

VISIE OP HANDHAVING EXPLICIET MAKEN

Missie en visie van de organisatie geven vaak al richting in de vraag welke handhavingsstijl het beste past. Kijk bijvoorbeeld naar hoe dit waterschap de visie heeft beschreven. “Het waterschap beschermt de regio tegen wateroverlast, beheert het oppervlaktewater, zuivert het afvalwater, beheert de (vaar)wegen en levert een actieve bijdrage aan de ruimtelijke invulling van zijn gebied. Het richt zich daarbij, samen met anderen op veilig en duurzaam wonen, werken en recreëren voor burgers, bedrijven en andere gebruikers. Het waterschap is vooruitstrevend, open en transparant in de uitvoering van zijn taken, streeft naar de beste verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten, stelt zich ten dienste van zijn omgeving en is een goed en aantrekkelijk werkgever.” Door het accent op gezamenlijkheid en partnership is het niet aannemelijk dat deze organisatie in de handhaving vooral kiest voor ‘afschrikken’. Eerder zal men kiezen voor het ‘verleiden’ van relevante doelgroepen om bij te dragen aan naleving van regels en hen hierover duidelijk voor te lichten.

Stijlen en strategieën

Een keuze voor handhaving houdt ook een keuze in voor een handhavingsstijl⁵.

De manier van optreden hangt af van de organisatiecultuur, het onderwerp, de norm, de mate van naleving, de doelgroep, maar ook van wat er op dat moment bijvoorbeeld maatschappelijk geaccepteerd is. In elk geval is het van belang dat de stijl van optreden past binnen de visie op handhaving. De volgende drie dilemma’s kunnen u helpen te bepalen welke stijl de voorkeur geniet:

- verleiden of afschrikken?
- principieel of pragmatisch?
- overheid of ‘nevenheid’?

Verleiden of afschrikken?

Verleiden kan een effectieve strategie zijn, met name als het beleid zich hoofdzakelijk richt op preventie. Bij verleiden gaat het om het belonen van goed gedrag, zoals het uitreiken van Bob-sleutelhangers aan bestuurders bij alcoholcontroles. Ook het stimuleren van nalevingsgedrag door bijvoorbeeld subsidie te verstrekken bij de invoering van een nieuwe maatregel, is een vorm van verleiden. In het geval van afschrikken richt de handhaving zich op het afdwingen van naleving door (het dreigen met) bestraffing van slecht gedrag. Ook fysieke maatregelen, zoals drempels binnen de bebouwde kom, kunnen potentiële overtreders afschrikken.

Principieel of pragmatisch?

Een principiële opstelling houdt in dat overtreders koste wat het kost gestraft moeten worden. Vergelding staat daarbij centraal. De aanpak is in dit geval uniform, dat wil

⁵ Test uw eigen handhavingsstijl. Doe de test op www.watvoorhandhaverbenjij.nl, ontwikkeld door het programma Nalevingsexpertise van het CCV.

zeggen: op overtreding volgt altijd eenzelfde straf, ongeacht dader of omstandigheden. Een pragmatische benadering laat meer ruimte voor een flexibele aanpak die oog heeft voor wat praktisch haalbaar en binnen de gegeven omstandigheden zinvol is. Als handhaver zult u per geval en per situatie bekijken welke opstelling de juiste is. Gaat het vooral om het bevorderen van naleving, om het scheppen van draagvlak door de regels uit te leggen, of is de fase van voorlichting allang gepasseerd en zijn juist principiële sancties gewenst?

Overheid of 'nevenheid'?

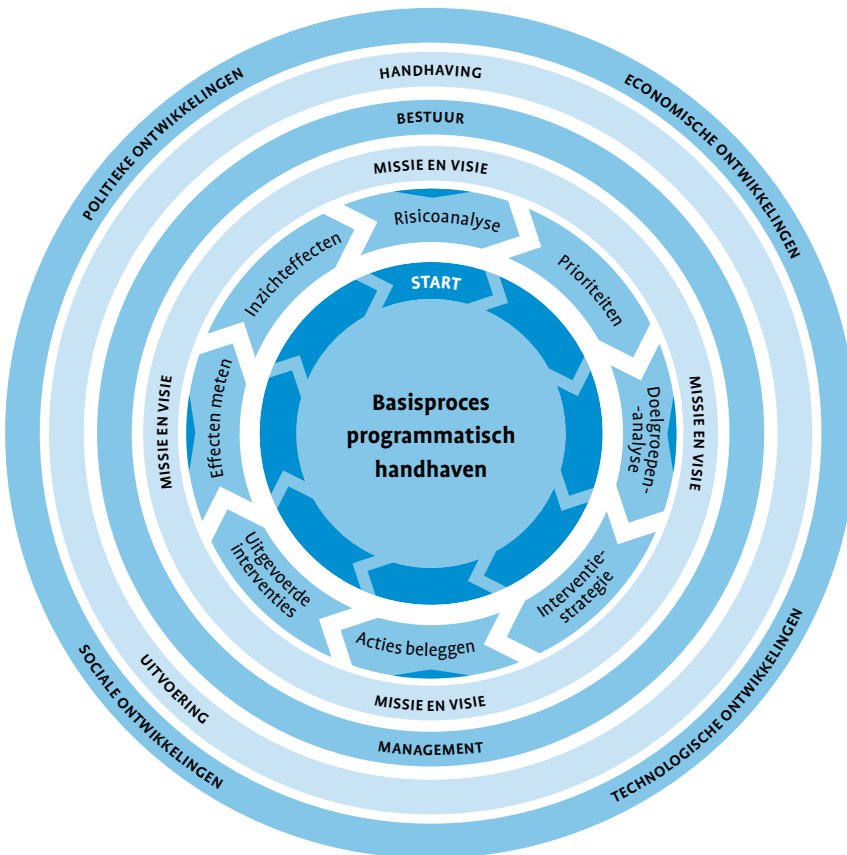
Bij dit dilemma gaat het om een bovengeschiedte of nevensgeschiedte opstelling van de overheid. Is een positie boven de burger gewenst om de naleving van wet- en regelgeving af te dwingen en zo de samenleving te beschermen? Of kiest u als handhavende instantie voor een positie van 'nevenheid' waarbij u naast burgers gaat staan om wetten en regels uit te leggen en hen in staat te stelt regels na te leven? In het geval van 'nevenheid' is het beleidsdoel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en samenleving of zelfs een eigen verantwoordelijkheid van burgers binnen door de overheid gestelde kaders. Het kan politiek wenselijk zijn om handhaving niet meer over te laten aan de overheid, maar om burgers en bedrijven zelf de verantwoordelijkheid te geven elkaar aan te spreken op gedrag. Dit heeft gevolgen voor de handhaving door de overheid: als een regel niet wordt nageleefd, grijpen beleidsmakers en handhavers niet meer direct in. De aandacht wordt dan verlegd van controle en bestraffing door de overheid naar het bieden van mogelijkheden voor burgers en bedrijven zelf om de controlerende rol te vervullen.

Het spreekt voor zich dat de praktijk van handhaving vaak om een mix van bovenstaande stijlen vraagt. Door de dilemma's door te spreken aan de hand van concrete voorbeelden, zult u ontdekken waar het accent moet liggen. Bij de keuze van de interventies in hoofdstuk 4 komt het vraagstuk van de handhavingstijl opnieuw aan de orde.

TIP: DENK VANUIT HET DOEL

Programmatisch handhaven vindt plaats in een complexe omgeving waarin invloeden van buitenaf en denkbeelden van organisaties aan verandering onderhevig zijn. Stel daarom niet het project of de betrokken instanties centraal, maar redeneer vanuit de praktijk: wat moet dit project opleveren voor de buitenwereld, welke factoren spelen er allemaal, welke spelers zijn betrokken en hoe staan zij ten opzichte van het vraagstuk?

Schematisch ziet dit er zo uit:



schema 3

Oude metalen
Oude metalen

Bouw en slooptafel



HOOFDSTUK 3

EEN GOEDE VOORBEREIDING, HET HALVE WERK

Programmatisch handhaven is een planmatige aanpak en vraagt dan ook om zorgvuldige voorbereiding. Dat begint met het formuleren van een duidelijke ambitie. Ook aan bod komen vragen als: hoe betreft u het bestuur bij de invoering, welke weerstanden kunt u verwachten en hoe speelt u daarop in? U krijgt handvatten om de nieuwe werkwijze binnen de organisatie te introduceren, onder meer via een startproject en expertsessies.

3.1 AANBEVELINGEN BIJ HET INVOEREN

Een geleidelijke invoering van programmatisch handhaven geeft de beste garanties om de kwaliteit van de handhaving structureel te vergroten. Hoe meer mensen binnen de organisatie de werkwijze omarmen, hoe groter de kans dat het bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen. Niet alleen de handhaving verbetert, ook de methode zelf zal zich ontwikkelen. Elke keer als u de stappen doorloopt, doet u nieuwe ervaringen op om het proces te verfijnen. Veranderen in denken en doen kost tijd en vraagt inzet van de betrokkenen. Bij het invoeren van programmatisch handhaven komen de volgende aanbevelingen ongetwijfeld goed van pas.

Geef het groeiproces een kans

Programmatisch handhaven is een groeiproces dat niet in één keer perfect zal verlopen. Geef daarom alle betrokkenen de tijd om de methode onder de knie te krijgen. Dat geldt ook voor het verzamelen van informatie. Vaak zijn er aan het begin van het traject nog weinig systematische gegevens beschikbaar over nalevingsgedrag en de effecten van niet-naleving. Die informatiestroom zal toenemen naarmate de organisatie meer kennis krijgt van hoe programmatisch handhaven werkt. De ervaringen van de mensen in de uitvoering vormen alvast een waardevolle basis om de eerste stappen te zetten.

Communiceer over rollen en verantwoordelijkheden

Wat ook moet groeien, is het besef dat programmatisch handhaven kan leiden tot een andere werkwijze of een andere verdeling van verantwoordelijkheden. Programmatisch handhaven is een gezamenlijke verantwoordelijkheid die de grenzen van de eigen afdeling en organisatie overstijgt. In de regel zijn veel verschillende partijen betrokken bij het beleid en de handhaving van een dossier of domein. Intensieve samenwerking van deze partijen zal soms leiden tot discussies over zeggenschap.

Het is raadzaam de betrokken organisaties al in een vroeg stadium duidelijk te maken dat er wijzigingen kunnen optreden in de taken en rollen. Zo weet iedereen tijdig welke impact programmatisch handhaven kan hebben. Zorg ervoor dat de partijen realistische verwachtingen hebben van het resultaat van het traject.

Bied ruimte voor discussie

De ervaring leert dat de invoering van programmatisch handhaven nogal eens fundamentele discussies oplevert over de aanpak van de handhaving. De methode kan blootleggen dat zaken op een andere manier moeten worden aangepakt of dat juist andere zaken moeten worden aangepakt. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot de keuze voor interventies die niet in het huidige aansturings- en rapportagesysteem van de handhavende organisaties passen. Management en betrokken handhavers kunnen dit als een bedreiging ervaren.

Ook inhoudelijke en politiek-bestuurlijke zaken kunnen onderwerp van discussie worden. Dit hangt samen met de manier waarop programmatisch handhaven is opgezet: in elke stap van het traject komen verschillende invalshoeken aan bod; inhoudelijke en technische afwegingen, maar ook politiek-bestuurlijke afwegingen. Zo kan het gebeuren dat de handhaver meepraat over de politieke gevolgen van een milieukwestie en de beleidsmedewerker op zijn beurt meepraat over effectieve interventies voor een schoner milieu. Deze werkwijze levert zinvolle uitkomsten op, maar vergt wel bereidheid tot een open gesprek.

Programmatisch handhaven is er voor wie de kwaliteit van handhaving wil vergroten. Dat kost tijd en energie. Het gaat tenslotte over het veranderen van denken en doen van betrokkenen binnen en buiten de organisatie. Houd daarom rekening met een doorlooptijd van ruim twee jaar. De eerste stap, de voorbereiding, neemt ongeveer twee maanden in beslag. De volgende stappen tot en met de interventiestrategie kosten elk ongeveer zes maanden. De uitvoering van de strategie en het meten van de effecten vinden plaats in een tijdspanne van ongeveer anderhalf jaar.

3.2 EEN WELOVERWOGEN KEUZE; WEL OF NIET PROGRAMMATISCH HANDHAVEN?

Programmatisch handhaven begint met de weloverwogen keuze om de werkwijze in te voeren. Voordat die beslissing wordt genomen, dienen de betrokkenen de voor- en nadelen van de methode tegen elkaar af te wegen. Kiest u voor toepassing van programmatisch handhaven dan krijgt u daar beslist wat voor terug. De methode heeft een aantal duidelijke voordelen, want:

- Het voorkomt een ad hoc-aanpak van vraagstukken in de handhaving.
- Het helpt realistisch beleid te formuleren, omdat het mede gebaseerd is op de ervaringen van handhavers en omdat beleidsmakers uitgebreid stil moeten staan bij de vraag wat de gevolgen van beleid zijn voor de handhaving.
- Het helpt beleidsmakers én handhavers keuzes en prioriteiten te verantwoorden en uit te leggen hoe hun activiteiten bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen.
- Het brengt de beelden bij elkaar die de diverse betrokkenen hebben vanuit hun invalshoek en ervaring en maakt deze beelden zichtbaar en toetsbaar. Daardoor ontstaat een realistischer, gezamenlijk beeld van naleving en risico's.
- Het draagt eraan bij thema's op de politieke agenda te plaatsen en biedt aanknopingspunten om de interventiestrategie bij te sturen.

Bedreigingen zijn er ook:

- Het stappenplan kan op termijn een keurslijf worden. Bouw om dit te voorkomen voldoende flexibiliteit in, zowel in het stappenplan als gedurende de uitvoering, maar ook in de aansturing van het proces. Zorg dat u gedurende de uitvoering alert kunt inspelen op ontwikkelingen en signalen. Houd steeds het einddoel voor ogen, zodat de organisatie niet terugvalt in een ad-hoc-aanpak op basis van incidenten.
- Betrokkenen binnen de organisatie kunnen programmatisch handhaven ervaren als 'een speeltje van de staf'. Dit is veelal het gevolg van gebrek aan interactie en samenwerking. Betrek daarom de uitvoering bij het traject. Gebruik de kennis en ervaringen die uitvoerders inbrengen en zorg voor inbedding op uitvoerend niveau.

3.3 FORMULEREN VAN DE AMBITIE

Waarom kiest u voor programmatisch handhaven? Een helder antwoord op die vraag is van groot belang om doelstelling en verwachtingen boven tafel te krijgen. Maar ook om later een goede evaluatie mogelijk te maken. Begin daarom met het formuleren van de ambitie: wat verwacht u te bereiken en welke randvoorwaarden gelden daarbij? Verder is het van belang om vooraf na te denken over de wijze waarop u bij het management en binnen de organisatie draagvlak wilt creëren.

In de ambitie formuleert u het doel waarmee u de methode toepast en de verwachtingen die de organisatie heeft. Dit doet u door de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat is de aanleiding om met programmatisch handhaven te gaan werken en welke verwachtingen vloeien daaruit voort?
- Wat zijn de randvoorwaarden om de methode in te voeren?
- Welke doelen heeft u voor ogen? Hoe gaat u na of deze doelen uiteindelijk worden bereikt? Kwantitatieve gegevens zijn vaak niet voorhanden, dus er zijn andere indicatoren nodig. Hoe wensen de betrokken partijen daarmee om te gaan?
- Bedenk ook vooraf wat de antwoorden op bovenstaande vragen betekenen voor de huidige situatie en de werkwijze en voor de rolverdeling van betrokken partijen.

Een ambitie moet duidelijke taal spreken en vage of diplomatieke omschrijvingen vermijden. Maak glashelder wat er misgaat zonder deze aanpak en wat beter gaat met deze aanpak. Een heldere en gedeelde ambitie van programmatisch handhaven is een belangrijke factor om mensen voor de aanpak te winnen en ze betrokken te houden (draagvlak!). Het is wenselijk om de ambitie op papier te zetten en voor te leggen aan de betrokken partners en aan een eventuele stuurgroep.

Om het hoger management te betrekken bij de invoering van programmatisch handhaven moet de ambitie die u formuleert goed aansluiten op de visie en strategie van de organisatie. Zorg er daarom voor dat het management de ambitie kent en onderschrijft. Zijn er meerdere diensten betrokken? Dan kan de ambitie in een gezamenlijk overleg met de managers van de betrokken organisaties worden geaccordeerd.

Kleinschalig of organisatiebreed

Mocht de aanleiding voor het gebruik van programmatisch handhaven zeer fundamenteel zijn, dan kan dat reden zijn om de methode breed in te voeren. Het is raadzaam daarvoor niet één alomvattend project op te zetten, maar juist klein te beginnen en vervolgens op te schalen. Een startproject is hiervoor een geschikte formule (zie volgende paragraaf). Stap 4 gaat nader in op de vraag hoe u een organisatiebrede invoering van programmatisch handhaven succesvol kunt aanpakken.

Betrokkenheid van het bestuur

Het invoeren van programmatisch handhaven kost tijd en geld. Het is een investering in het beter behalen van de beleidsdoelen. De betrokkenheid van het hoger management is een belangrijke succesfactor. U hebt voldoende betrokkenheid nodig tijdens het proces van invoering. Dat betekent dat managers zich ook verantwoordelijk voelen om de aanpak tot een succes te maken. Bovendien moeten alle betrokken organisaties de informatie die noodzakelijk is om het traject te doorlopen, beschikbaar stellen.

De inzet van het bestuur is verder nodig om inzicht te krijgen in de consequenties van programmatisch handhaven voor andere betrokken partijen. De resultaten zullen immers uiteindelijk moeten worden verwerkt in begrotingen en werkplannen en er moet voldoende capaciteit beschikbaar worden gesteld.

De stap van een enkel startproject naar organisatiebreed programmatisch handhaven is een organisatieontwikkeling. Het is een strategisch onderwerp en valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur. Hun steun is ook om die reden noodzakelijk.

TIP: GEBRUIK CREATIEVE KANALEN

Lang niet altijd maakt een dienst via het hoogste management kennis met programmatisch handhaven. Vaak loopt dit via medewerkers die met het handhavingsbeleid bezig zijn, of die een dossier onder hun hoede hebben. Vanzelfsprekend kunt u de directie via de gebruikelijke lijnen en procedures betrekken in de besluitvorming. In de praktijk werkt het ook goed om bestuurders als onderdeel van de voorbereiding te interviewen en zo boven tafel te krijgen welke motieven en afwegingen voor hen belangrijk zijn. Het mes snijdt dan aan twee kanten. Ten eerste is het bestuur dan geïnformeerd over de lopende initiatieven. Ten tweede weet u hoe de ambitie kan aansluiten op de ideeën en ambities zoals die binnen de organisatie leven. Dat maakt het voor u gemakkelijker om steun te krijgen voor het project.

3.4 EEN STARTPROJECT OPZETTEN

Een goede manier om programmatisch handhaven op kleine schaal te introduceren is het uitvoeren van een startproject. Dit is een project rondom een afgebakend onderwerp. Het biedt de mogelijkheid ervaring op te doen met programmatisch handhaven. Een startproject mondt uit in een interventiestrategie. Bij het opzetten van het startproject hoort ook het opzetten van een projectorganisatie en het houden van een stakeholdersanalyse.

Voordeel van een startproject is dat het een manier is om klein te beginnen. Kies daarom geen breed beleidsthema met veel partijen, maar een concreet vraagstuk. Vragen als 'wie voert de regie?' en 'wie doet wat in de uitvoering?' zijn voor een concrete casus vaak makkelijker te bespreken. Zo biedt u de organisatie een praktische manier om programmatisch handhaven te leren toepassen in de eigen situatie.

Op de website www.hetccv.nl vindt u een checklist voor een projectplan. Deze kunt u gebruiken bij het voorbereiden en op papier zetten van uw startproject.

Het onderwerp afbakenen

Een startproject beperkt zich tot een afgebakend onderwerp. Talloze onderwerpen komen hiervoor in aanmerking. Om de slagingskans van dit eerste project te vergroten, is het raadzaam het onderwerp zorgvuldig te kiezen en af te bakenen.

Stel u zelf de vraag of er een redelijke kans is dat het lukt om tot een interventiestrategie te komen. Is het onderwerp te complex, dan introduceert u onnodige risico's. Aan de andere kant moet het gekozen onderwerp voldoende serieuze ervaringen bieden voor andere terreinen: het moet voldoende uitstraling hebben zodat het project kansrijk is en voldoende impact heeft om de ervaringen te kunnen gebruiken voor andere terreinen. Daarnaast moet het onderwerp voldoende raakvlakken hebben met andere terreinen, zodat het startproject daadwerkelijk een olievlekwerking kan hebben.

Kiezen voor bestaand of nieuw beleid

Maak een bewuste keuze voor een nieuw dan wel bestaand beleidsvraagstuk of wetgeving. Een nieuw beleidsvraagstuk of een nieuw wetsvoorstel heeft als voordeel dat er nog geen interventiestrategie is en dat de betrokkenen er vrij over kunnen nadenken. Bovendien is er bij een nieuw vraagstuk of wetsvoorstel echt behoefte aan een interventiestrategie, omdat die er nu eenmaal nog niet is. Het nadeel is dat er weinig kennis en ervaring aanwezig is om uit te putten voor de analyses. Wellicht kunt u terugvallen op ervaringen met vergelijkbare bestaande wetgeving. Kiezen voor bestaand beleid of voor bestaande wetgeving heeft als voordeel dat het een antwoord geeft op de vraag: doen we eigenlijk wel de goede dingen?

Inspelen op struikelblokken

Een startproject is geslaagd als na afloop potentieel effectieve interventies zijn geformuleerd voor het gekozen onderwerp en als deze interventies door de betrokkenen worden begrepen, gesteund en gerealiseerd. De praktijk leert dat er in het proces enkele struikelblokken zijn die veelvuldig voorkomen. Gegevens blijken niet beschikbaar, of moeilijk te achterhalen. Of het inschatten van de niet-naleving is moeilijk te onderbouwen waardoor prioriteiten soms worden gesteld op basis van verkeerde aannames. Ook zijn de motieven om niet na te leven vaak moeilijk in te schatten. Zorg daarom dat de verwachtingen van programmatisch handhaven al bij de voorbereiding van het startproject realistisch zijn. U zet immers een eerste stap in een cyclisch proces naar een manier van werken die steeds meer 'evidence based' is.

Wanneer is een startproject geslaagd? Een startproject is geslaagd als na afloop potentieel effectieve interventies zijn geformuleerd voor het gekozen onderwerp en als deze interventies door de betrokkenen worden begrepen, gesteund en gerealiseerd.

Komt een startproject niet of langzaam van de grond? Mogelijke oorzaken zijn:

- het ontbreken van een visie en missie;
- het ontbreken van overeenstemming over de visie en missie;
- betrokkenen hebben onvoldoende tijd beschikbaar;
- het project is vooraf te simpel ingeschat;
- weerstand tegen out of the box-oplossingen;
- er bestaan te hoge verwachtingen van de resultaten van het project;
- te weinig draagvlak binnen het management van de eigen organisatie.

Bij de voorbereiding van het startproject hoort ook het opzetten van een projectorganisatie. Daarbij zijn diverse taken en rollen te onderscheiden. Een overzicht van de belangrijkste taken en rollen vindt u op www.hetccv.nl.

Evalueren van het startproject

De effectmeting bij stap 4 geeft informatie over de vraag in hoeverre programmatisch handhaven bijdraagt aan het vergroten van de naleving en het realiseren van de beleidsdoelen. De evaluatie van het startproject is een onderzoek naar de inhoudelijke resultaten en de werkwijze van het startproject zelf. Natuurlijk kunt u de uitkomsten van beide onderzoeken betrekken bij uw totaaloordeel over programmatisch handhaven. Hieronder wordt de evaluatie van het startproject beschreven.

Bij de evaluatie kunt u aandacht besteden aan twee aspecten van het startproject: de inhoudelijke resultaten en de werkwijze. Inhoudelijke resultaten van het startproject zijn bijvoorbeeld de kosten-batenverhouding van de aanpak, nieuwe inzichten in de handhavingstaken bij u en de andere stakeholders en de tevredenheid met de interventiestrategie. Bij de werkwijze kunt u denken aan de manier waarop de aanpak is georganiseerd, de tevredenheid over de gebruikte instrumenten et cetera.

Aanpak kiezen

Bij de uitvoering van de evaluatie kunt u kiezen voor een 'formele' aanpak: een degelijk wetenschappelijk of statistisch onderzoek door een deskundig bureau. Een alternatief is een door uzelf uitgevoerde evaluatie, al dan niet met interviews met betrokkenen. Op www.hetccv.nl vindt u een voorbeeld van een vragenlijst die u daarbij kunt gebruiken. Aan deze vragenlijst kunt u vragen toevoegen die aansluiten bij uw eigen situatie, of die gerelateerd zijn aan uw eigen observaties gedurende het startproject.

Welke aanpak u ook kiest, het is belangrijk om uw evaluatie niet te beperken tot uw eigen organisatie. De ervaring leert dat de baten van de aanpak vaak juist liggen in de verbeterde samenwerking tussen verschillende organisaties. Laat deze waardevolle effecten meewegen bij het vormen van uw oordeel over de aanpak!

Resultaten van evaluatie en effectmeting beoordelen

Op basis van de resultaten van de evaluatie van het startproject en de effectmeting kunt u beslissen of u verder wilt gaan met programmatisch handhaven, en zo ja, welke aanpassingen u wilt aanbrengen om de aanpak efficiënter en effectiever te maken. Wellicht beslist u dat u programmatisch handhaven als integrale werkwijze wilt invoeren.

TIP: LEG TUSSENTIJD'S CONCLUSIES VOOR

Tussentijds rapporteren over conclusies en bevindingen is een goede manier om ervoor te zorgen dat besluitvorming en werkproces op elkaar zijn afgestemd. Zo bewaakt u tegelijkertijd dat er binnen het management draagvlak blijft bestaan voor programmatisch handhaven. Leg bijvoorbeeld het ambitiedocument, de stakeholdersanalyse of de resultaten van effectmetingen voor aan het management of de stuurgroep. Zo ontdekt u tijdig of de werkwijze en de uitkomsten worden geaccepteerd, of om bijsturing vragen.

Informatie verzamelen en beschikbaar stellen

Nadat het onderwerp voor het startproject is afgebakend en de projectorganisatie is opgezet, kunt u beginnen met het verzamelen van de informatie die al over het onderwerp aanwezig is. Dat varieert van wet- en regelgeving (inclusief memorie van toelichting), beleidsstukken over het gekozen onderwerp, beschrijvingen van het handhavingsveld, samenwerkingsafspraken en cijfermateriaal, zoals beschikbare metingen van het nalevingsniveau.

De ervaring leert dat informatie vaak verspreid is over diverse organisaties. Daarom is het aan te raden alle informatie digitaal of fysiek te concentreren op één centrale locatie, zodat iedereen die bij het project betrokken is deze informatie kan raadplegen. Voeg gaandeweg het project steeds nieuwe, relevante documenten toe, zodat het informatie-aanbod actueel blijft.

3.5 EEN STAKEHOLDERSANALYSE UITVOEREN

Programmatisch handhaven is een complex traject met veel betrokkenen. Bedenk daarom vooraf goed wie er precies bij wordt betrokken. Het gaat daarbij niet uitsluitend om de projectgroep van het startproject, maar om iedereen die direct of indirect met de uitkomsten van het project te maken krijgt. Zowel bij het formuleren van de interventiestrategie, als bij het uitvoeren ervan.

De groep betrokkenen kan zeer divers zijn: van management, ketenpartners en doelgroepen tot koepelorganisaties en lokale stichtingen. Stel een lijst op van stakeholders die voor uw eigen project van belang zijn.

Rollen en bijdragen analyseren

Voor elk van de stakeholders brengt u het volgende in beeld:

- Welke personen of functies spelen een rol?
- Welke (positieve en negatieve) insteek, belangen en prioriteit hebben zij in het traject?
- Welke rol kunnen zij spelen? Bij welke activiteiten betreft u hen?
- Welke argumenten zullen hen aanspreken om positief bij te dragen?
- Welke relaties zijn er met andere betrokkenen?

TIP: BLIJF DE STAKEHOLDERSANALYSE BIJWERKEN

Het is raadzaam de stakeholdersanalyse op papier te zetten en gedurende het proces geregeld na te gaan of aan alle stakeholders is gedacht. Het komt vaak voor dat pas gaandeweg het proces wordt ontdekt dat bepaalde partijen ook van belang zijn. Werk het overzicht daarom steeds bij op het moment dat u andere partijen in de activiteiten gaat betrekken.

3.6 EXPERTSESSIES VOORBEREIDEN

Tijdens het traject van programmatisch handhaven vinden diverse bijeenkomsten plaats. Tijdens deze bijeenkomsten worden de analyses uitgevoerd die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen. In de meeste gevallen gaat het bij deze bijeenkomsten om expertsessies. U nodigt diverse experts uit om samen te discussiëren en een gezamenlijk beeld te vormen van de materie. Het aantal deelnemers varieert afhankelijk van het doel van de bijeenkomst en de plaats in de cyclus van het programmatisch handhaven. Enkele tips hierover vindt u bij stap 2.

Kiezen voor diverse disciplines

In het algemeen geldt dat de expertsessies het meest waardevol zijn als u diverse disciplines en invalshoeken bij elkaar brengt. Denk aan beleidsmakers en mensen uit de praktijk van de handhaving. In de regel worden pas in een later stadium van de cyclus leden uitgenodigd van de doelgroepen op wie de wet- en regelgeving zich richt (bijvoorbeeld vertegenwoordigers van brancheorganisaties). Door experts vanuit diverse geledingen uit te nodigen om mee te praten ontstaat een brede discussie waarbij iedere deelnemer een unieke eigen inbreng heeft. Een brede discussie is noodzakelijk om uiteindelijk een gemeenschappelijk beeld te krijgen.

De juiste experts uitnodigen

Selecteer de uit te nodigen experts zorgvuldig. Het uitvoeren van de analyses vergt veel inhoudelijke kennis van de materie en veel ervaring met de doelgroepen tot wie de wet- en regelgeving zich richt. Belangrijk is dat de experts 'onthecht' kunnen denken, dus los van de dagelijkse praktijk. Die brede, onthechte blik is nodig om fris naar de eigen praktijk te kunnen kijken, op zoek te gaan naar nieuwe invalshoeken en oplossingen en om blinde vlekken op te sporen. Nodig de deelnemers uit om op basis van hun persoonlijke expertise vrij 'met de benen op tafel' te verkennen waar nu precies de prioriteiten binnen een beleidsveld gelegd moeten worden. Zo stimuleert u dat deelnemende organisaties binnen de sessies probleemoplossend in plaats van calculerend opereren.

Proces begeleiden en vastleggen

Het is raadzaam de expertsessies te laten begeleiden door een onafhankelijke facilitator die goed op de hoogte is van het proces van programmatisch handhaven. Deze 'gespreksleider' hoeft maar in zeer beperkte mate de inhoud van het dossier te kennen. Bedenk dat juist een minimum aan inhoudelijke kennis hem of haar in staat kan stellen de inhoudelijke hoofdlijnen en de voortgang van het proces goed in de gaten te houden en stellingen en conclusies in 'gewoon Nederlands' te verwoorden. Het dwingt de deelnemers bovendien zich te onthouden van jargon.

Het is zeer belangrijk dat er een nauwkeurig verslag wordt gemaakt van de discussies tijdens de expertsessies. Tijdens de gesprekken komt zeer veel informatie op tafel die, als ze niet wordt genoteerd, verloren gaat. Zorg er daarom voor dat niet alleen het resultaat van de analyses op papier komt, maar ook de gedachtewisseling die hieraan voorafging.



HOOFDSTUK 4

STAP 1 - ZICHT OP DE RISICO'S

Het uitvoeren van de risicoanalyse is de eerste inhoudelijke stap die u zet met programmatisch handhaven. Dit komt ná de voorbereidende werkzaamheden en vóór de doelgroepenanalyse. U brengt in beeld wat de (grootste) risico's zijn en waarop de handhaving zich moet richten. Kortom: wat moet er gebeuren en waarom? In dit hoofdstuk vindt u alle ins en outs om die vragen te beantwoorden met behulp van de risicomatrix.

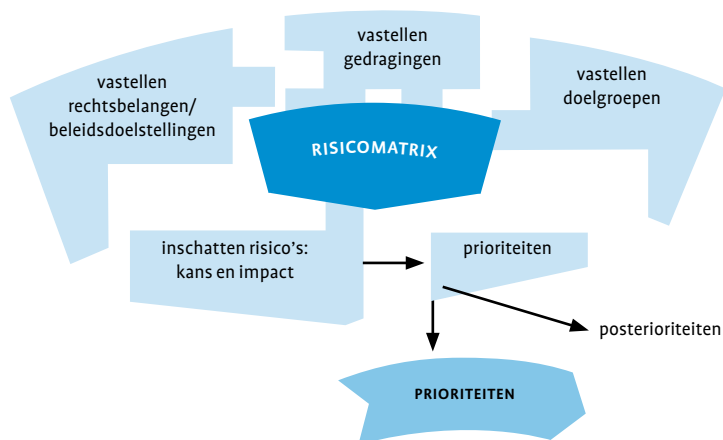
Beleid voeren op het terrein van de handhaving is nodig omdat een overheidsorganisatie niet alle handhavingstaken volledig kan (laten) uitvoeren. De middelen en capaciteit waarover uw organisatie beschikt zijn nu eenmaal beperkt. Dat betekent dat u moet kiezen; wat doen we wel, wat niet, wat eerst en wat later. Door de risicoanalyse uit te voeren kunt u een goede afweging maken.

De risicoanalyse

Na het uitvoeren van de risicoanalyse kunt u:

- helderheid scheppen over de vraag welke normen al dan niet in gevaar komen;
- keuzes voor handhaving goed onderbouwen;
- beschikbare handhavingcapaciteit gericht en slim inzetten;
- duidelijkheid scheppen over de vraag welke handhavingsactiviteiten van de overheid verwacht kunnen worden.

Wat u doet is het benoemen en prioriteren van de belangrijkste risico's door hier scores aan toe te kennen. Hiervoor is de risicomatrix een handig hulpmiddel. In onderstaand schema ziet u uit welke stappen deze matrix bestaat:



Het is goed om ook de term 'risico' al in een vroeg stadium af te bakenen. De een brengt het begrip in verband met iets gevaarlijks, de ander met iets wat ongewenst of onprettig is. Door discussie kan worden verhelderd wat in het kader van programmatisch handhaven wel en wat niet als risico wordt aangemerkt. Risico's kunnen te maken hebben met zeer uiteenlopende zaken. Zo bestaat het risico dat een overheidsinstantie een handhavingstaak niet kan uitvoeren door een gebrek aan capaciteit. Maar als risico kan ook worden gezien dat een bestuurder (politiek) in problemen komt of - in een extreem geval - dat de Europese Commissie financiële strafmaatregelen oplegt. Risico's zijn kortom zeer verschillend.

Database Handhavingstaken

Een instrument dat gemeenten, waterschappen en provincies helpt bij het inventariseren van hun handhavingstaken is de Database Handhavingstaken, ontwikkeld door het CCV. Deze database biedt u een actueel en volledig overzicht van alle wet- en regelgeving met een handhavingcomponent. Met behulp van dit instrument kunnen decentrale overheden de handhavingsopgave van hun organisatie in kaart brengen met het oog op het maken van een risicoanalyse en prioriteitstelling binnen de handhaving. Ook kunt u met behulp van zoekopdrachten op onder andere beschermd belang snel inzicht krijgen in alle relevante handhavingstaken. De database is te raadplegen via: www.databasehandhaving.nl.

4.1 WERKEN MET DE RISICOMATRIX

Programmatisch handhaven begint met het inventariseren van de concrete handhavingstaken en het stellen van prioriteiten binnen die taken met behulp van handhavingsthema's. Hierbij komt de risicomatrix goed van pas. U kunt de matrix bijvoorbeeld inzetten bij het stellen van prioriteiten als het gaat om de uitvoering van die handhavingstaken. De matrix blijft overigens in ontwikkeling. Nieuwe inzichten leveren nieuwe varianten op. Daarom vindt u hier niet alle mogelijke varianten en zijn er keuzes gemaakt ter wille van de duidelijkheid. Deze kunnen in uw specifieke situatie uiteraard ook anders zijn.

WAT DE MATRIX WEL EN NIET DOET

Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt, is de uitkomst niet objectief maar subjectief. De matrix helpt slechts bij het rationaliseren van die keuze en vertelt uiteraard niet waarop u moet handhaven en hoe u moet optreden. U dient de uitkomst van de matrix dan ook steeds aan uw eigen opvattingen te toetsen.

Beleidsvelden/handhavingsthema's

Verderop in deze beschrijving staat een voorbeeld van een risicomatrix. In de verticale kolom treft u beleidsvelden of handhavingsthema's aan. Die thema's bevatten de handhavingstaken en kunt u geheel naar eigen believen samenstellen. U kunt bijvoorbeeld kiezen voor gebiedsgerichte handhavingsthema's, zolang daarin de handhavingstaken weer terugkomen. De ervaring leert dat u pragmatisch met de keuze voor de beleidsvelden of thema's kunt omgaan. Het is wel verstandig goed voor ogen te houden wat u onder de verschillende thema's verstaat: houdt u constructieve brandveiligheidseisen buiten het thema bouwvergunning of niet? Valt onder het thema horeca wel of niet de gebruiksvergunning? Et cetera.

Handhaven⁶

De gemeente, provincie of andere decentrale overheid handhaaft de gedragsregels die op burgers gericht zijn. De gedachte is dan ook dat het beleidsdoel behaald is als de burgers zich overeenkomstig die gedragsregels (gaan) gedragen. Bijvoorbeeld: het beleidsdoel is minder verkeersdoden; het middel om dit te bereiken is beperking van de maximumsnelheid (gedragsvoorschrift); de handhavingsovername bestaat uit de controle hiervan en het bekeuren van bestuurders bij overschrijding van de maximumsnelheid.

Proces

Beleid voeren op het terrein van de handhaving is nodig. Geen overheidsinstantie is in staat om alle handhavingstaken volledig uit te voeren of te laten uitvoeren. Beleid voeren betekent daarom kiezen wat het bestuur wel en niet doet en/of: wat eerst en wat later.

⁶ Het begrip 'handhaven' moet in de context van deze gids in de ruime betekenis van het woord worden opgevat.

Om die keuze te kunnen maken, brengt u eerst in kaart welke handhavingstaken er zijn en welke evenementen (zoals een openlucht dance-festijn), objecten (zoals LPG-stations) en concrete gedragingen (zoals parkeren) om handhaving vragen. Daarna volgt het stellen van prioriteiten.

Het bestuur stelt een ambtelijke projectgroep in die het handhavingsprogramma in concept opstelt. Deze doet een voorstel tot prioritering. Daarbij kan de projectgroep gebruikmaken van onderstaande risicomatrix. Wel is het handig voorafgaand aan het invullen van de matrix met het bestuur te bespreken welke risicocriteria het bestuur het belangrijkste vindt.

4.2 RISICO'S AANGEVEN

Er zijn verschillende manieren om het verschijnsel risico te benaderen. Hier gebruiken we slechts één invalshoek: risico is negatief effect maal de kans dat het effect zich zal voordoen: $r = ne \times k$. In het onderstaande voorbeeld wordt duidelijk hoe u deze formule in de matrix kan toepassen. Vult u met meerdere personen de matrix in, let er dan op dat allen op dezelfde manier hun score invullen. Spreek bijvoorbeeld af een vijfpuntschaal te gebruiken, waarbij de cijfers 0-5 staan voor:

0 = n.v.t.

1 = heel klein

2 = klein

3 = gemiddeld

4 = groot

5 = heel groot

Er zijn globaal zes soorten negatief effect te noemen die de overheid met gedragsvoorschriften probeert te voorkomen:

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

Neem bijvoorbeeld de problematiek van geweld op straat: dit vraagstuk scoort bij fysiek, bij kwaliteit, bij financieel-economisch en bij imago. Bij fysiek geeft u bijvoorbeeld de pijn en het letsel aan als negatief effect dat de overheid door voorkoming van dit geweld probeert tegen te gaan; bij kwaliteit de onrustgevoelens die dit teweegbrengt; en bij financieel-economisch de kosten van genezing en/of productiviteitsuitval. De kosten van een medische behandeling moeten dus niet ook worden gescoord bij fysiek. Bij imago ten slotte scoort het imago-verlies voor de bestuurder door het bestaan van het verschijnsel. Er is geen apart effect 'beschadiging/vernietiging van zaken' opgenomen.

Vernieling scoort (in elk geval) in kwaliteit en in financieel-economisch. Als u wilt, kunt u een aparte categorie vernielingen of nog andere categorieën opnemen. Houd het aantal categorieën negatieve effecten echter wel altijd beperkt.

Onderwerpen met een hoog risico hebben hoge prioriteit. Bij de gemeente kan bijvoorbeeld 'slopen van asbesthoudende objecten' bovenaan staan. Het niet verantwoord slopen heeft een groot effect op fysieke veiligheid, volksgezondheid en bestuurlijk imago. Zo kunnen er doden vallen als het te slopen bouwwerk niet goed wordt afgeschermd. En als asbest niet nauwkeurig wordt verwijderd, kan dat grote nadelige gevolgen hebben voor de volksgezondheid, hoewel dit een 'uitgesteld effect' is. De kans dat bij het slopen niet alle voorschriften worden gevolgd is groot.

4.3 INVULLEN VAN DE TABEL: NEGATIEF EFFECT EN KANS

In de uiteindelijke tabel noteert u in de kolom 'negatieve effect' het gemiddelde cijfer dat voor het betreffende beleidsveld door de invullers is gegeven. Daarbij gaat het om het belang dat het gedragsvoorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt. Het is handig om bij het invullen van de matrix steeds een concrete vraag voor ogen te houden. Hieronder zijn enkele voorbeeldvragen ingevuld, maar dat kunnen in uw geval dus ook andere zijn:

- Fysieke veiligheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de fysieke veiligheid / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?
- Kwaliteit sociale leefomgeving: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?
- Financieel-economisch: hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeenschap / voor de gemeente als de bedoelde groepen de voorschriften overtreden?
- Natuur: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan bescherming van het natuurschoon / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen?
- Volksgezondheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid / zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?
- Imago: hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema niet worden nageleefd?

De 'kans' scoort u op grond van de verwachte overtredingskans van die regels. U kunt daarbij naar keuze uitgaan van de huidige handavingsinspanning of van géén handavingsinspanning. In het laatste geval beredeneert u, of en in welke mate andere mechanismen dan handhaving tot naleving leiden, oftewel: spontane naleving.

Beleidsveld	Fys	Kwa	Finec	Nat	Gez	Im	Gem	Kans	Risico	In woorden
Zwefafval	1	3	4	2	2	3	2,5	4	10	Gemiddeld

Voorbeeld algemene risicomatrix in vijfpuntsschaal

De redenering van de invuller:

“Het gedragsvoorschrift moet ertoe leiden dat afval niet rondzwerft. Het gevaar of beter gezegd het negatieve effect van overtreding brengt de fysieke integriteit maar marginaal in gevaar; mensen krijgen doorgaans geen pijn of letsel van zwerfvuil, al kan men zich snijden aan glas of blik. De voorschriften beschermen de kwaliteit van de sociale leefomgeving gemiddeld. Mensen storen zich er wel aan, maar vinden het nu ook weer geen halszaak. De financieel-economische schade is groot bij massale overtreding (hier ligt een rechtstreeks verband met de kans op overtreding), want het opruimen van zwerfafval kost veel extra geld (ook in termen van menskracht om dat soort afval op te ruimen). Het negatieve effect op de natuur is klein. Als het afval niet wordt opgeruimd, blijft het zichtbaar en verstoort het afval het natuurschoon. Ook hiervoor geldt dat mensen zich storen aan de verstoring van het landschapschoon, maar dat het nu ook weer niet een halszaak is. Bovendien tast het de biodiversiteit maar zeer beperkt aan. Dat zou anders zijn als het afval zou bestaan uit chemische stoffen, maar dat is niet het geval (scoort in een ander beleidsveld). Een vergelijkbare redenering geldt voor het negatief effect op het bestuurlijke imago. De kans dat mensen de regels overtreden die moeten voorkomen dat er buiten een inrichting wordt gestort en zwerfafval ontstaat is groot. Dit alles leidt tot een gemiddeld risico.”

Bovenstaande is een opvatting, gebaseerd op een expertoordeel, die niet voor elke situatie opgaat. In een recreatiegebied of op het strand bijvoorbeeld lopen mensen op blote voeten en is het belang om geen glas of blik te laten rondzwerfen groter dan op straat waar iedereen (normaal gesproken) op schoenen loopt. Het is daarom aan te raden de matrix door verschillende mensen te laten invullen. De uitkomst krijgt daardoor meer gewicht dan de opvatting van een enkeling.

Welke verdeling?

Cijfers zijn gemakkelijk op te tellen en te vermenigvuldigen. Bovendien laten cijfers veel differentiatie toe en is het dus gemakkelijker een rangorde vast te stellen. Maar cijfers hebben het nadeel dat zij een exactheid suggereren die de hier gehanteerde werkwijze niet biedt. Bovendien schrikken veel mensen van de abstractheid van cijfers. In de communicatie over de uitkomsten genieten kwalificaties (klein/gemiddeld/ groot) dan ook de voorkeur. In het geschetste voorbeeld is geen onderscheid gemaakt in het belang tussen de verschillende categorieën van negatief effect. Deze zijn onderling echter wel af te wegen door aan de ene categorie (bijv. fysiek) meer en aan de andere categorie minder (bijv. financieel-economisch) waarde te hechten.

Kwalificering cijfers: hoe groot is groot?

Kwalificaties kunnen relatief zijn of absoluut.

Voorbeeld 1: gegeven de hoeveelheid afval die huishoudens dagelijks produceren is relatief gezien minder dan 2 procent zwerfafval acceptabel (heel klein) maar 10 procent volstrekt onacceptabel (heel groot). Dus als een gemeente honderd ton huishoudelijk afval verwerkt, betekent in dezelfde periode vijf ton zwerfafval een gemiddeld risico op overtreding.

Voorbeeld 2: na een markt of zaterdag ligt het plein bezaait met lege zakjes, patatbakjes en meer. Absoluut gezien is dus de kans op regelovertreding erg groot. Beide kwalificaties zijn subjectief (ook de eerste, want waarom is 2 procent acceptabel?), maar de eerste is in tegenstelling tot de tweede in onderlinge verhouding geobjectiveerd.

Bij de potentieel negatieve effecten is nadere benoeming van de cijfers mogelijk, hoewel het ook hier om een subjectieve invulling gaat. De tabel hieronder reikt een manier aan om de ernst van negatieve effecten in te schalen en in cijfers uit te drukken.

Fysiek	Kwaliteit	Finec	Natuur	Volks- gezondheid	Imago
0,01 geen effect	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
1 = pijn of letsel bij een individu	Nauwelijks toename onveiligheidsgevoelens	1 = € 1- 1.000,-	1 = enige verstoring van het aanzien	1 = gering gevaar voor de gezondheid	1 = nauwelijks bestuurlijk belang/aantasting imago
2 = pijn of letsel bij meer individuen	Enige toename onveiligheidsgevoelens	2 = € 1.000,- - 10.000,-	2 = aanzienlijke aantasting van het aanzien	2 = gevaar voor de volksgezondheid	2 = klein bestuurlijk belang/aantasting imago
3 = zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Gemiddelde toename onveiligheidsgevoelens	3 = € 10.000,- - 100.000,-	3 = aantasting leefomgeving van enige duur	3 = groot gevaar voor de volksgezondheid e/o enige ziekte gevallen	3 = gemiddeld bestuurlijk belang/aantasting imago
4 = dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Grote toename onveiligheidsgevoelens	4 = € 100.000,- - 1.000.000,-	4 = aantasting leefomgeving van lange duur	4 = veel ziekte gevallen e/o een enkel sterfgeval	4 = groot bestuurlijk belang/aantasting imago

4.4 BEPALEN VAN PRIORITEITEN

De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over welk negatief effect prioriteit moet krijgen. Het is immers goed mogelijk dat er beleidsthema's zijn waarvan de beschermde belangen/negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn (4 of 5 score), terwijl de kans op overtreding klein is (2 of minder). Deze thema's scoren hooguit met een gemiddeld risico, maar kunnen in de handhaving toch hoge prioriteit hebben. Daarom is het verstandig de thema's niet alleen op grond van de risico's te prioriteren, maar ook op grond van het beschermde belangen en overtredingskansen. U kunt op de volgende manier een duidelijke rangorde opstellen in prioriteiten:

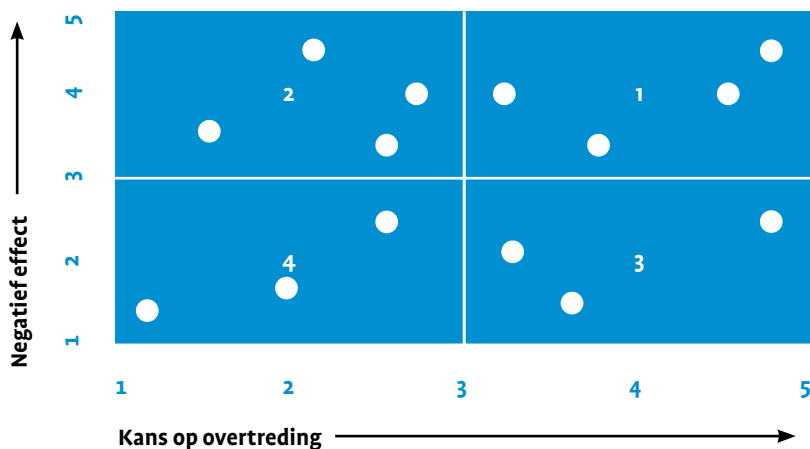
Prioriteit 1: heel hoog (groot belang/grote overtredingskansen).

Prioriteit 2: hoog (groot belang/kleine overtredingskansen).

Prioriteit 3: gemiddeld (klein belang/grote overtredingskansen).

Prioriteit 4: laag (klein belang/kleine overtredingskansen).

Schematisch weergegeven ziet de mogelijke prioriteitstelling er als volgt uit:



4.5 INVULLEN VAN DE RISICOMATRIX

Nu kunt u de risicomatrix invullen. Let op dat de invulling van de thema's betrekkelijk willekeurig is gebeurd. U kunt deze geheel aanpassen aan uw eigen wensen en voorkeuren. De weging in onderstaand voorbeeld betreft een lokale situatie.

Thema	Fys	Soc	Finec	Nat	Gez	Im	Gem	Kans	Risico	Prioriteit
Verkeer	5	4	4	4	4	3	4	5	20	Heel hoog
Milieuvergunning (w.o. risicovolle bedrijven)	5	5	5	4	4	4	4,5	4	18	Heel hoog
Vandalisme	2	5	3	2	1	4	2,8	5	14,2	Gemiddeld
Bouw- en woningtoezicht	4	3	4	3	3	2	3,2	4	12,7	Heel hoog
Geweld op straat	4	5	3	0	2	4	3	4	12	Heel hoog
Kamerbewoning	5	3	4	0	1	5	3	4	12	Heel hoog
Illegale tewerkstelling	1	3	4	0	1	5	2,3	5	11,7	Gemiddeld
Brandveiligheid gebouwen	5	5	5	0	3	5	3,8	3	11,5	Hoog
Coffeeshops	3	5	3	0	1	4	2,7	4	10,7	Gemiddeld
Gebruiksvergunning	5	5	4	0	2	4	3,3	3	10	Hoog
Afval/zwerfvuil	1	3	4	2	2	3	2,5	4	10	Gemiddeld
Parkeren, belastingen	1	2	5	1	1	2	2	5	10	Gemiddeld
Prostitutie	3	4	2	1	2	3	2,5	4	10	Gemiddeld
Kinderdagverblijven c.a.	5	5	3	0	1	5	3,2	3	9,51	Hoog
Horeca	2	4	2	0	1	4	2,2	4	8,67	Gemiddeld
Bestemmingsplan	0	2	4	0	1	2	1,5	5	7,52	Gemiddeld
Industrieel afval	3	2	4	3	3	2	2,8	2	5,67	Laag
Reclame	1	2	4	1	0	1	1,5	3	4,51	Laag
Hondenbelasting	1	2	3	1	1	1	1,5	3	4,5	Laag
Bijstand	0	3	5	0	1	4	2,2	2	4,34	Laag
OZB	1	2	5	0	0	4	2	2	4,01	Laag
Markt zaken	1	1	4	0	0	2	1,3	2	2,67	Laag
Leerplicht	1	2	1	0	1	1	1	2	2	Laag

Nadat u de waardering met de cijfers hebt afgerond, brengt u de uitkomsten in in de discussie met deelnemers. Hierbij stelt u expliciet vast of de prioriteiten en posterioriteiten die uit de risico-analyse komen, aansluiten bij de opvattingen van de deelnemers. Kloppen deze beelden? Zijn dit nu echt de risico's die voorrang vragen? Klopt het dat we aan bepaalde zaken geen specifieke proactieve aandacht hoeven te besteden? En zo niet, waar ligt dat dan aan? Ga nog eens na of de scores aannemelijk zijn. Het kan gebeuren dat er politieke of maatschappelijke ontwikkelingen zijn die een ander licht werpen op de gestelde prioriteiten. Een onderwerp kan weliswaar op basis van de inhoudelijke risicoanalyse een laag risicogetal hebben, maar soms dwingt de politieke realiteit ertoe om een bepaalde situatie als prioriteit te bestempelen. Welke prioriteiten worden gekozen, hangt ook af van de missie en visie van de betrokken organisaties. Betrek dit dan ook nadrukkelijk in de discussie.

4.6 WEGEN VAN DE NEGATIEVE EFFECTEN

Eerder kwam aan de orde hoe u aan bepaalde negatieve effecten meer gewicht kunt toekennen. In het onderstaande voorbeeld is dit gebeurd door de negatieve effecten fysiek en qua sociale kwaliteit te verdubbelen. Tot grote verschuivingen in de uitkomst leidt dit niet. Alleen het beleidsveld 'coffeeshops' stijgt van een gemiddelde prioriteit naar een heel hoge prioriteit. In het algemeen komen de risico's wat verder uit elkaar te liggen. Wees overigens terughoudend met de weging van de verschillende categorieën. Het gaat immers niet om de mathematische exactheid.

beleidsveld	Fys	Soc	Finec	Nat	Gez	Im	Gem	Kans	Risico	Prioriteit
Verkeer	5	4	4	4	4	3	4,1	5	5	Heel hoog
Milieuvergunning (w.o. risicovolle bedrijven)	5	5	5	4	4	4	4,6	4	4	Heel hoog
Vandalisme	2	5	3	2	1	4	3	5	5	Gemiddeld
Geweld op straat	4	5	3	0	2	4	3,4	4	4	Heel hoog
Kamerbewoning	5	3	4	0	1	5	3,3	4	4	Heel hoog
Brandveiligheid gebouwen	5	5	5	0	3	5	4,1	3	3	Hoog
Coffeeshops	3	5	3	0	1	4	3	4	4	Heel hoog
Bouw- en woningtoezicht	4	2	4	3	3	2	3	4	4	Gemiddeld
Illegale tewerkstelling	1	3	4	0	1	5	2,3	5	5	Gemiddeld
Gebruiksvergunning	5	5	4	0	2	4	3,8	3	3	Hoog
Prostitutie	3	4	2	1	2	3	2,8	4	4	Gemiddeld
Kinderdagverblijven c.a.	5	5	3	0	1	5	3,6	3	3	Hoog
Horeca	2	4	2	0	1	4	2,4	4	4	Gemiddeld
Afval/zwerfvuil	1	3	4	2	2	3	2,4	4	4	Gemiddeld
Parkeren, belastingen	1	2	5	1	1	2	1,9	5	5	Gemiddeld
Bestemmingsplan	0	2	4	0	1	2	1,4	5	5	Gemiddeld
industriële afval	3	2	4	3	3	2	2,8	2	2	Laag
Reclame	1	2	4	1	0	1	1,5	3	3	Laag
Hondenbelasting	1	2	3	1	1	1	1,5	3	3	Laag
Bijstand	0	3	5	0	1	4	2	2	2	Laag
OZB	1	2	5	0	0	4	1,9	2	2	Laag
Markt zaken	1	1	4	0	0	2	1,3	2	2	Laag
Leerplicht	1	2	1	0	1	1	1,1	2	2	Laag

Matrix met fysiek en kwaliteit dubbel gewogen

Bij stap 3 van programmatisch handhaven gaat u analyseren welke motieven de diverse doelgroepen hebben voor niet-naleving en hoe groot het probleem van niet-naleving daadwerkelijk is. Dit is de doelgroepenanalyse. De uitkomsten ervan bepalen welke interventies u kunt toepassen om gewenst gedrag van de doelgroep te vergroten en het aantal overtredingen terug te dringen.



HOOFDSTUK 5

STAP 2 - DOELGROEPGERICHT WERKEN AAN GEDRAG

Op basis van de risicoanalyse zijn de prioriteiten voor de handhaving gesteld. Bij stap 2 van programmatisch handhaven onderzoekt u welke motieven de diverse doelgroepen hebben voor niet-naleving en wat de omvang van het probleem feitelijk is. Dit hoofdstuk legt uit hoe u met behulp van de Tafel van elf⁷ een doelgroepenanalyse opzet en de juiste interventies selecteert.

Pas als duidelijk is waaróm mensen regels niet naleven, heeft u als handhaver aanknopingspunten om hen tot naleving te bewegen. U kunt dan de motieven om te overtreden wegnemen of minder aantrekkelijk maken. Door de doelgroepenanalyse krijgt u inzicht in deze motieven en kunt u op basis hiervan een interventiestrategie opstellen. Hierin beschrijft u hoe en met welke middelen u het gedrag van de diverse doelgroepen wilt beïnvloeden. Zo werkt u systematisch aan een effectieve en vaak ook duurzame oplossing van het probleem.

De doelgroepenanalyse

De doelgroepenanalyse bouwt voort op de resultaten van de risicoanalyse en de prioriteitstelling. U brengt hierbij voor iedere doelgroep de diverse motieven in kaart om regels na te leven of te overtreden, inclusief de omvang van het probleem van niet-naleving. Door de verschillende doelgroepen, gedragingen en motieven samen te brengen krijgt u inzicht in de vragen:

- op welke gedragsmotieven de interventies zich moeten richten;
- welke interventies het meest geschikt zijn om de gewenste situatie te bereiken;
- wat de belangrijkste motieven zijn om regels wél na te leven en hoe juist die kennis kan helpen om naleving te stimuleren.

De doelgroepenanalyse start met het afbakenen van de gewenste gedragingen en het formuleren van homogene doelgroepen.

⁷ De Tafel van elf is gratis beschikbaar als online instrument via www.hetccv.nl/tafelvanelf.

5.1 GEWENSTE GEDRAGINGEN AFBAKENEN

In de risicoanalyse is al aan de orde geweest dat er bij de betrokkenen eensgezindheid moet zijn over de vraag waaruit een gedraging bestaat. Het moet helder zijn over welke gedraging, welke norm u het precies hebt. Hetzelfde geldt voor de fase van de doelgroepenanalyse. Zorg ervoor dat alle deelnemers hetzelfde gewenste (genormeerde) gedrag voor ogen hebben voordat u verder gaat analyseren. Gebruik hiervoor liever niet de terminologie uit de wet, want deze is vaak juridisch. Vertaal het naar herkenbaar gedrag, naar een herkenbare norm. U kunt dat gedrag in een eenvoudig voorschrift formuleren, bijvoorbeeld: 'U zult juist registreren'. In de risicoanalyse heeft u gereedeneerd vanuit gewenste gedragingen. Het is raadzaam die lijn vast te houden en dus het gewenste gedrag, de norm, als uitgangspunt te nemen. Staat er in de wet: 'Het is verboden om ...', dan kun u dat het beste vertalen naar gewenst gedrag, bijvoorbeeld: 'U zult ...'

Een wet hanteert soms meerdere bepalingen die in wezen hetzelfde gedrag beogen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij registratieverplichtingen. Verschillende bepalingen gaan over de vraag welke gegevens moeten worden vastgelegd, van welke personen of bedrijven, hoe ze moeten worden vastgelegd, wanneer en aan wie er moet worden gerapporteerd. De kern van die bepalingen is: 'U zult juist registreren'. Als er dus meerdere gedragingen zijn die u kunt samenvatten tot één overkoepelende gedraging, dan kunt u de verschillende gedragingen clusteren.

5.2 HOMOGENE DOELGROEPEN FORMULEREN

De wet hanteert meestal een heel algemene regel voor een zeer grote, algemene doelgroep. Vaak spreekt de wet over 'degene die' iets moet doen of laten. Een snelheidsbepaling bijvoorbeeld richt zich tot alle bestuurders van alle motorvoertuigen. Maar binnen de groep bestuurders zijn natuurlijk verschillende typen te onderscheiden die zich verschillend zullen gedragen. Bij de risicoanalyse had u al nagedacht over de vraag op welke doelgroepen een bepaalde wet zich richt. In de doelgroepenanalyse gaat deze analyse nog verder. U dient zich de vraag te stellen of alle leden van de doelgroep zich op dezelfde wijze zullen gedragen. Vormen ze een homogene groep? Denk daarbij ook aan motieven voor bepaald gedrag. Zijn er leden van de doelgroep waarvan u verwacht dat ze zich onderscheiden van de anderen qua gedrag en qua motieven? Ga dan na welke subdoelgroepen kunnen worden onderscheiden. Dat onderscheid kunt u maken op basis van allerlei kenmerken, zoals de mate van organisatie en professionaliteit bij bedrijven en burgerschapsstijl bij personen.

Merkt u dat de beelden van de diverse deelnemers over de doelgroep ver uit elkaar liggen, dan dient u daarover een gesprek aan te gaan. Iedereen heeft een bepaald beeld of misschien wel vooroordeel bij een doelgroep. Het gaat erom een zo bruikbaar mogelijk beeld te krijgen. U gaat immers uw interventies baseren op deze analyse, en die interventies moeten wel aanslaan. Het kan ook zijn dat er discussie ontstaat omdat de doelgroep niet homogeen genoeg is. In dat geval heeft ieder een ander type subdoel-

groep voor ogen. Bij de doelgroep motorrijders bijvoorbeeld kan de één denken aan de rustige, zondagse toerrijder terwijl de ander een snelheidsduivel voor ogen heeft.

Als de beelden sterk verschillen, moet u de doelgroep mogelijk opsplitsen in subdoelgroepen. U moet dan meer analyses maken. Komen de deelnemers tijdens het proces een subdoelgroep op het spoor? Laat hen deze dan ook benoemen en voer de analyse uit op dit nieuwe niveau. Ga in elk geval niet de scores 'middelen' als de beelden ver uit elkaar liggen, want dat levert geen bruikbare informatie op over de doelgroep.

Houd het analyseniveau werkbaar. Binnen elke doelgroep zijn altijd weer nieuwe subdoelgroepen te onderscheiden, maar té veel differentiatie is niet werkbaar. Het is namelijk onmogelijk om interventies te ontwerpen op het niveau van de kleinste subdoelgroep. Houd het aantal subdoelgroepen overzichtelijk met het oog op de volgende stap: het ontwerpen van een adequate interventiestrategie.

DE TAFEL VAN ELF

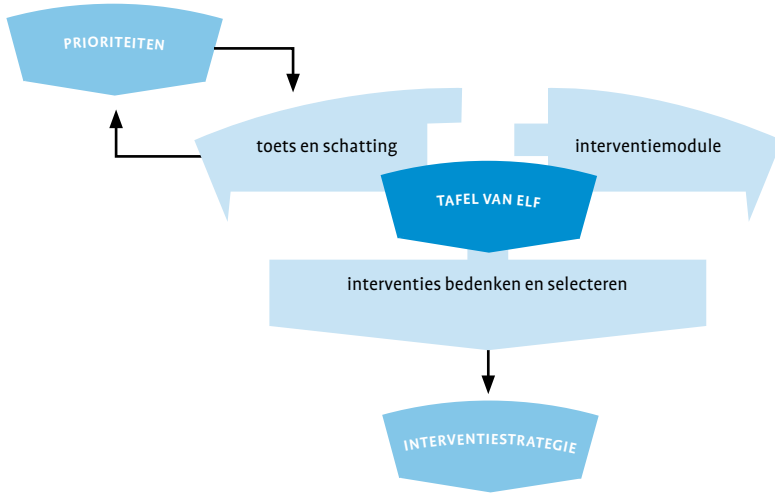
De Tafel van elf is een bewezen instrument om de mate van niet-naleving van bestaande wet- en regelgeving te bepalen. Het CCV stelt de Tafel van elf vrij beschikbaar via www.hetccv.nl/tafelvanelf. Deze internettoepassing helpt u om de doelgroepenanalyse systematisch en gemakkelijk uit te voeren. Aan de hand van vragenlijsten voert u stap voor stap de analyse uit. Meerdere mensen kunnen bovendien samen aan dezelfde analyses werken. Ook kunt u verschillende analyses binnen uw eigen account eenvoudig met elkaar vergelijken. Na afloop genereert de toepassing een overzichtelijke rapportage, waarin tabellen en grafieken de resultaten ondersteunen.

Voor de doelgroepenanalyse kunt u gebruikmaken van twee onderdelen uit de Tafel van elf: de nalevingstoets en de nalevingsschatting. Met de nalevingstoets zijn de belangrijkste motieven voor nalevings- en overtredingsgedrag in kaart te brengen. De nalevingsschatting maakt het mogelijk een schatting te maken van de omvang van de naleving en niet-naleving door de doelgroepen. Beide onderdelen lichten we in deze stap nader toe.

5.3 DE TAFEL VAN ELF

Om aan de hand van de Tafel van elf een complete doelgroepenanalyse op te stellen, analyseert u de motieven met de nalevingstoets, bepaalt u de omvang van de niet-naleving met de nalevingsschatting en bepaalt u tot slot de interventiestrategie.

Hieronder ziet u hoe de verschillende fases zich tot elkaar verhouden:



Voordat u de met doelgroepenanalyse begint, bepaalt u wat de omvang van de analyse zal zijn en wie de analyse gaat uitvoeren.

5.4 OMVANG VAN DE ANALYSE BEPALEN

U bepaalt zelf hoeveel tijd, geld en capaciteit u inzet bij de uitvoering van de doelgroepenanalyse. De analyse kan globaal of wetenschappelijk verantwoord zijn en alles daartussenin. Heeft u zelf een goed beeld van de motieven van de verschillende doelgroepen? Of heeft u veel informatie over het gedrag en de motieven van de doelgroepen, zoals overtredingscijfers? Dan kunt u kiezen voor een vrij beperkte subjectieve analyse met de inzet van een klein aantal andere mensen. Gebruikelijker is het om diverse inhoudelijke experts vanuit verschillende invalshoeken bij de doelgroepenanalyse te betrekken. Hoe meer experts u erbij betreft, hoe meer informatie u krijgt over de doelgroep en hoe breder gedragen het beeld zal zijn.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de mogelijkheden en de bijbehorende waarden van de analyse.

Werkwijze	Tijdsbeslag	Waarde
Individueel achter de computer	1 uur	Beperkt, slechts nuttig als verkenning
Expertsessie, zonder doelgroep	1 à 2 dagen voorbereiding, minimaal 1 hele dag sessie	Redelijk, afwezigheid van doelgroep geeft soms vertekend beeld
Expertsessie, met doelgroep	1 à 2 dagen voorbereiding, minimaal 1 hele dag sessie	Hoog, uitgezonderd mogelijke calculerende antwoorden van mensen uit de doelgroep

Voor een goede doelgroepenanalyse is het aan te bevelen te investeren in de randvoorwaarden. Zorg bijvoorbeeld voor een goede (externe) procesbegeleider. Hij of zij moet in staat zijn een goede, zinvolle discussie mogelijk te maken. Zorg ook voor een notulist die de discussies kan verslaan. En neem voldoende tijd voor de analyse. De ervaring leert dat de doelgroepenanalyse zelf ten minste een dag vergt en de inventarisatie en selectie van interventies zeker een dag. Afhankelijk van het aantal deelnemers en de werkvorm is nog te overwegen om per sessie een beperkt aantal analyses uit te voeren. Houd er rekening mee dat er na de sessies tijd en capaciteit nodig is om de resultaten uit te werken.

5.5 DEELNEMERS SELECTEREN

De analyse is het waardevolst als u deelnemers met uiteenlopende kennis en achtergrond uitnodigt: wetgevers, beleidsmakers, inspecties et cetera. Kies voor deelnemers die kennis hebben van de motieven van de doelgroep en in staat zijn op een redelijk abstract niveau te analyseren. Essentieel is dat de deelnemers niet redeneren vanuit hun eigen professionele, beleidsmatige of juridische werkelijkheid, maar zich verplaatsen

in de doelgroep. Het gaat er immers om te achterhalen wat de doelgroep beweegt en hoe de doelgroep het beleid en de handhaving ervaart. De bedoeling is dat de deelnemers loskomen van hun beleidsdossier en in de huid kruipen van de doelgroep.

U nodigt de deelnemers uit op hun inbreng als inhoudelijk deskundige. Vraag hen de rol van belangenbehartiger los te laten. Het streven is een sfeer te creëren waarin de deelnemers eerlijk en zonder verborgen agenda's kunnen praten over de problemen die aan de orde zijn. Een sfeer van 'met de benen op tafel' en 'zeg nou eens eerlijk'.

Naast de experts kunt u ook mensen uit de doelgroepen zelf uitnodigen om deel te nemen aan de analyse. U kunt daarbij denken aan vertegenwoordigers van brancheverenigingen, maar ook aan leden van de doelgroep zelf. In de regel worden de eerste stappen van programmatisch handhaven (risicoanalyse en prioriteitstelling) uitgevoerd door medewerkers van de betrokken overheidsinstanties. Tijdens de volgende stappen (doelgroepenanalyse en bepaling van de interventiestrategie) discussiëren vaak ook de doelgroepen mee.

Voordeel van het uitnodigen van de doelgroepen zelf of hun vertegenwoordigers is dat zij uit de eerste hand kennis van de doelgroep kunnen inbrengen en zo tot een genuanceerdere kijk op niet-nalevingsgedrag wordt gekomen. Hun aanwezigheid kan bovendien draagvlak voor de regels opleveren, omdat ze bewuster zullen meedenken over het belang ervan. Onze ervaring is dat leden van de doelgroep best bereid zijn hun eigen gedrag of dat van hun 'doelgroepenoten' eerlijk te beoordelen. Wel is het van belang te zorgen voor een veilige setting. Benadruk bijvoorbeeld dat alles wat wordt uitgewisseld vertrouwelijk is.

TIP: ZOEK NAAR BREDERE CONCLUSIES

Wilt u het aantal analyses of het aantal te ontwikkelen interventies verminderen? Kijk dan eens of u de casus kunt verbreden. U kunt wellicht zoeken naar meer algemene conclusies over naleving van dezelfde regel door meerdere doelgroepen. Ook kunt u nagaan of naleving van verschillende regels bij een doelgroep is gebaseerd op nalevingsmotieven die met elkaar vergelijkbaar zijn. Geschikte vragen daarbij zouden zijn: deze doelgroep gedraagt zich op deze manier X ten aanzien van deze norm; zouden zij zich ook zo gedragen ten aanzien van andere normen? Of: deze norm levert deze nalevingsmotieven op bij doelgroep Y; gelden die motieven ook voor andere doelgroepen?

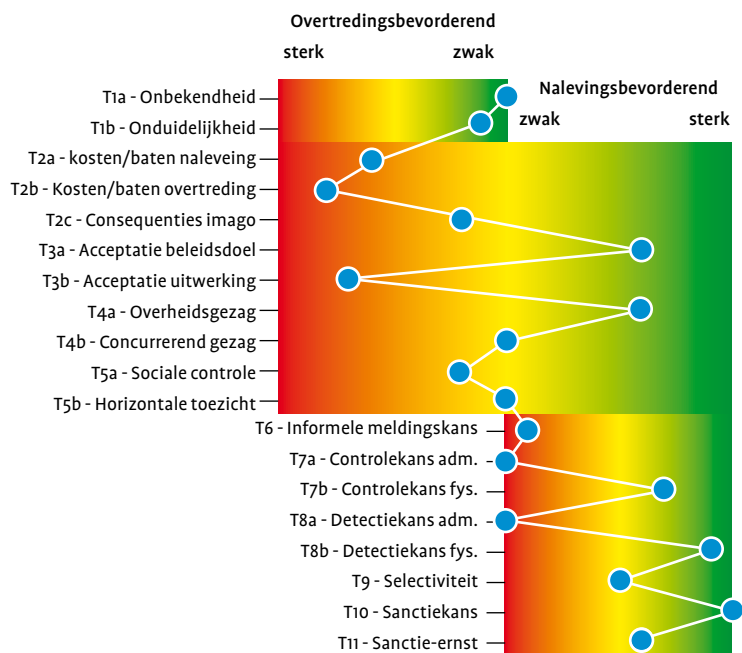
5.6 MOTIEVEN ANALYSEREN MET DE NALEVINGSTOETS

Als u de doelgroepen en gedragingen hebt afgebakend, gaat u analyseren wat de dominante motieven zijn voor de doelgroep om de regels wel of niet na te leven. Hiervoor kunt u het eerste onderdeel van de Tafel van elf gebruiken: de nalevingstoets. Dit is een vragenlijst die u langs de elf dimensies van de Tafel van elf leidt. De nalevingstoets onderscheidt elf gedragsmotieven die gezamenlijk bepalend zijn voor de mate van naleving. Een deel van deze motieven hangt samen met spontane naleving (1-5). Een ander deel van de gedragsmotieven heeft te maken met de manier waarop de overheid handhaaft en vooral hoe de doelgroep de handhaving beleeft (6-11).

DIMENSIES VAN DE TAFEL VAN ELF	
Dimensies voor spontane naleving	1. Kennis van regels De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
	2. Kosten/baten De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld, moeite en imago
	3. Mate van acceptatie De mate waarin de doelgroep het beleid en de regelgeving acceptabel vindt
	4. Normgetrouwheid doelgroep De mate waarin de doelgroep bereid is zich in het algemeen te conformeren aan het gezag van de overheid
	5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle) De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctienering van zijn gedrag door anderen dan de overheid
Handavingsdimensies	6. Meldingskans De door de doelgroep ingeschatte kans dat een burger een door hem of haar geconstateerde overtreding meldt aan een overheidsinstantie
	7. Controlekans De door de doelgroep ingeschatte kans dat de overheid controleert op het begaan van een overtreding
	8. Detectiekans De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding bij controle door de overheid
	9. Selectiviteit De kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden in de ogen van de doelgroep
	10. Sanctiekans De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie wanneer de overheid bij controle een overtreding constateert
	11. Sanctie-ernst De door de doelgroep ingeschatte hoogte en soort van de sanctie en bijkomende nadelen van deze sanctieoplegging

Als u de vragenlijst invult, ontstaat een beeld van de sterke en zwakke kanten van de naleving. Dit krijgt zijn weerslag in een zogeheten nalevingsprofiel. U kunt hierin aflezen welke gedragsmotieven overtreding bevorderen en welke gedragsmotieven naleving bevorderen. Het profiel maakt onderscheid in motieven die alleen overtredingsbevorderend werken (het blok linksboven in de grafiek) en motieven die alleen nalevingsbevorderend werken (blok rechtsonder in de grafiek). Daarnaast zijn er motieven die beide kanten op kunnen werken (middelste blok in de grafiek).

Voorbeeld van een (fictief!) nalevingsprofiel:



[U zult zich aan de maximumsnelheid houden - doelgroep leaserijders](#)

Het nalevingsprofiel geeft een indruk van de aspecten van naleving die veilig dan wel kwetsbaar zijn. Als een dimensie van de Tafel van elf veilig is, wil dat zeggen dat deze dimensie geen stimulans vormt om te overtreden of soms zelfs een stimulans is tot naleven. Is een dimensie van de Tafel van elf kwetsbaar, dan vormt deze dimensie geen stimulans tot naleven of is ze zelfs een stimulans om te overtreden. In de groene gebieden van het nalevingsprofiel ziet u de veilige dimensies. Het zijn de dimensies die zwak overtredingsbevorderend of sterk nalevingsbevorderend scores. De kwetsbare dimensies bevinden zich in de rode gebieden van het nalevingsprofiel. Dit zijn de dimensies die sterk overtredingsbevorderend of zwak nalevingsbevorderend zijn. Het zijn de dimensies waarop u uw interventiestrategie zult moeten richten.

Houd er rekening mee dat de objectieve waarde van een dimensie, bijvoorbeeld de feitelijke pakkans, niet altijd gelijk is aan het subjectieve oordeel daarover. De pakkans kan objectief gezien groot zijn, terwijl de doelgroep meent dat deze klein is. Als de doelgroep meent dat de pakkans klein is, kan dit een extra reden zijn voor niet-naleving. Het gedrag is met andere woorden gebaseerd op hoe de situatie wordt beleefd en niet op hoe de situatie feitelijk is. Het gaat om de perceptie door de doelgroep. Denk daaraan bij het invullen van de vragen.

Het nalevingsgedrag wordt vooral bepaald door enkele dominante dimensies, dus niet zozeer door alle dimensies tezamen. Het merendeel van het nalevingsgedrag wordt bepaald door een klein deel van de dimensies. Dat zijn de kerndimensies die per overtreding kunnen verschillen. Zoek voor uw domein de dominante dimensies die uw organisatie kan beïnvloeden.

TIP: WISSEL KLEINERE EN GROTERE EXPERTSESSIES AF

Tafel van elf-analyses komen vaak tot stand in kleine gezelschappen. De deelnemers discussiëren in kleine groepjes over de scores. Dit alleen al kan de uitkomsten beïnvloeden. Daarom is het aan te raden om vervolgens in een groter gezelschap verder te discussiëren over de resultaten van de analyse, zeker als de deelnemers aan de kleinere groepjes uit één organisatie komen.

Is het aantal kwetsbare dimensies groot? Dan is dat in het algemeen een aanwijzing voor een hoog percentage overtreders. Is het aantal veilige dimensies groot? Dan duidt dat in het algemeen op een goede naleving. Let wel: deze conclusies gaan niet altijd op! Het belang van één enkele veilige dimensie kan soms opwegen tegen vele zwakke en omgekeerd. Wees dus voorzichtig in het trekken van conclusies over de verwachte mate van naleving en de noodzaak tot ingrijpen. Interpreteer wat de scores betekenen, breng ze met elkaar in verband en kom dan pas tot conclusies. Het is kortom erg belangrijk dat u het nalevingsprofiel samen met de experts nader bekijkt. Doe dan ook altijd naast de nalevingstoets de nalevingsschatting van de Tafel van elf.

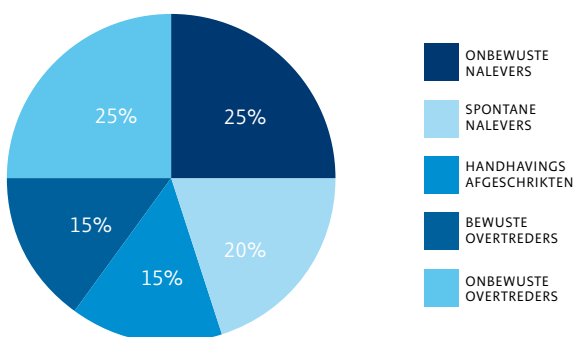
5.7 OMVANG ANALYSEREN MET DE NALEVINGSSCHATTING

De nalevingstoets uit het eerste onderdeel van de doelgroepenanalyse geeft informatie over de motieven van naleving, maar zegt niets over de feitelijke mate van naleving. U weet dus nog niet hoe groot het probleem eigenlijk is en met welk type overtreders u voornamelijk te maken hebt. Om een beter onderbouwd inzicht te krijgen in de mogelijke omvang en samenstelling van overtreders en nalevers is de nalevingsschatting ontwikkeld. Zo kunt u de doelgroep trapsgewijs onderverdelen in bepaalde typen en krijgt u een beeld van de omvang van de niet-naleving.

De nalevingsschatting onderscheidt de volgende doelgroepen:

- onbewuste nalevers: mensen die de regels niet goed kennen en ze naleven zonder het te beseffen (bijvoorbeeld omdat ze iemand anders nadoen);
- onbewuste overtreders: mensen die de regels niet goed kennen en ze daarom overtreden;
- spontane nalevers: mensen die de regels wel kennen en ze uit zichzelf naleven, zelfs als er geen handhaving zou zijn;
- handhavingsafgeschrikten: mensen die de regels wel kennen en die ze zouden willen overtreden, maar besluiten om dat niet te doen vanwege de handhaving;
- bewuste overtreders: mensen die willens en wetens overtreden en daarbij bewust het risico nemen gepakt te worden.

Voorbeeld van een (fictieve) nalevingsschatting:



Via de nalevingsschatting legt u een verbinding tussen de motieven om te overtreden en de samenstelling van de doelgroep. Hierdoor krijgt u inzicht in de percentages en typen overtreders en nalevers en vormt u zich een beeld van de benodigde capaciteit om de groepen tot ander gedrag te bewegen. Blijkt bijvoorbeeld uit de nalevingstoets dat een doelgroep de uitwerking van een bepaald beleid slecht accepteert, dan zegt dat nog niks over het aantal mensen van de doelgroep dat om die reden zal overtreden. U moet altijd de verbinding maken tussen de dominante motieven (de Tafel van elf-dimensies) en de omvang van het nalevingsprobleem. Alleen dan kunt u uw capaciteit gedifferentieerd, effectief en efficiënt inzetten. Hoe u uw capaciteit uiteindelijk inzet, hangt natuurlijk af van de interventies waarvoor u kiest. Het kiezen van passende interventies is de volgende stap in de cyclus van programmatisch handhaven.

Zorg ervoor dat u een duidelijk beeld krijgt van de omvang van het probleem: hoe groot zijn de groepen overtreders en nalevers en in hoeverre gedragen ze zich bewust of onbewust zo? Bijvoorbeeld: 70 procent van de doelgroep is onbewuste overtreder, omdat de regels onduidelijk en complex zijn. Een duidelijk beeld van de omvang is zeer

waardevol, want het is bepalend voor de keuze van de interventies.

Als u bijvoorbeeld te maken hebt met een groot risico terwijl het risicovolle gedrag heel weinig voorkomt, is het maar de vraag of intensieve interventies op hun plaats zijn.

5.8 DE INTERVENTIESTRATEGIE BEPALEN

Met de nalevingstoets hebt u inzicht gekregen in de motieven van de doelgroep om regels te overtreden dan wel na te leven en met de nalevingsschatting hebt u een beeld gekregen van de omvang en typen overtreders en nalevers. U hebt nu inzicht in de zwakke plekken in de naleving en de sterke motieven voor overtreding: het zijn de rode gebieden in het nalevingsprofiel. Met deze informatie kunt u nu gaan bepalen wat er moet gebeuren om de gewenste situatie te bereiken en met welke interventies dat het beste kan worden gedaan.

Zoeken naar de meest duurzame oplossing

Bij het ontwerpen van een interventiestrategie kijkt u allereerst waar u via naleving de meeste winst kunt behalen. Bij handavingsdimensies die slecht scoren bijvoorbeeld, kunt u kiezen voor meer controleren en harder straffen. Echter, als de doelgroep totaal niet achter het beleid staat is het de vraag of dat het gedrag zal veranderen in de gewenste richting. Repressieve handhaving is bovendien erg kostbaar. In zo'n geval zou u ook kunnen nadenken over de vraag hoe u het beleid geaccepteerd krijgt. Welke interventie(s) u kiest kan ook afhangen van de missie en visie op handhaving of van politieke overwegingen. In elk geval helpt de doelgroepenanalyse u om gedrag expliciet te maken en inzicht te krijgen in wat wel en niet werkt.

Om de gewenste doelen te bereiken gaat u op zoek naar de juiste, effectieve mix van interventies die goed aansluiten op de zwakke nalevingsdimensies van de doelgroep en die het gedrag veranderen, bij voorkeur zo duurzaam mogelijk. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Wat zijn de dominante overtredingsfactoren? (zie uitkomsten nalevingstoets)
- Welke zwakke nalevingsdimensies en welke sterke overtredingsdimensies kunt u benutten? (zie uitkomsten nalevingstoets)
- Wat is de relatie tussen de ernst van de overtreding en de frequentie? (zie combinatie nalevingstoets en nalevingsschatting)
- Op welke overtreders gaat u zich richten? (zie combinatie nalevingstoets en nalevingsschatting)
- Aan welke nalevers zou u nog iets willen doen?

5.9 STAPSGEWIJS DE UITKOMSTEN INTERPRETEREN

Bij het interpreteren van de uitkomsten van de Tafel van elf geldt de volgende stelregel: het bevorderen van spontane naleving is vaak goedkoper en duurzamer dan het afdwingen van calculerende naleving.

Bij het interpreteren van de uitkomsten is een vaste volgorde aan te bevelen. U start met de onbewuste overtreders: als het percentage onbewuste overtreders hoog is, zijn voorlichtings- en opleidingsactiviteiten nodig.

Vervolgens bekijkt u het percentage onbewuste nalevers. Is het percentage hoog, dan hoeft u in eerste instantie niet veel te doen. Het roept wel vragen op, zoals:

- Is de regelgeving overbodig?
- Hoe toevallig is het dat men naleeft? Kan het te makkelijk omslaan in overtredingsgedrag?
- Is een hoge mate van onbewuste naleving risicovol voor het realiseren van de beleidsdoelen?
- Wat gebeurt er als voorlichtings- en opleidingsactiviteiten worden ingezet voor onbewuste overtreders en nalevers? Worden zij dan spontane nalevers of gaan ze calculeren (het gedrag afhankelijk stellen van mate van handhaving)? Het laatste kan een overweging zijn om er nog maar even niets aan te doen of om tegelijkertijd te investeren in meer spontane naleving.

Dan zijn de spontane nalevers aan de beurt. Een hoog percentage spontane nalevers is gunstig. Ook hier doet de vraag zich voor: is het nodig om het kennelijke probleem aan te pakken met regelgeving of gedragsvoorschriften?

Tot slot: de doelgroep die naleving laat afhangen van de mate van handhaving trekt een zware wissel op de capaciteit. Bedenk voordat u voor hen de handhaving intensiveert of u van deze calculerende doelgroep wellicht spontane nalevers kunt maken. Stelregel is immers: spontane naleving is doorgaans goedkoper dan calculerende naleving. Als dat onvoldoende zou opleveren, dan kunt u voor de calculerende overtreders (die de handhaving kennelijk onvoldoende afschrikwekkend vinden) alsnog de oplossing zoeken in de sfeer van meer controleren, beter detecteren en zwaarder sanctioneren.

5.10 MOGELIJKE INTERVENTIES IN KAART BRENGEN

Er zijn diverse manieren om de uitkomsten van de doelgroepenanalyse vervolgens om te zetten in interventies. Vaak vraagt de oplossing van een nalevingsprobleem om een flinke dosis creativiteit. Waar ligt de oorzaak van niet-naleving en wat zou in theorie het beste werken om dat gedrag te veranderen? Een beproefde manier om interventies te inventariseren is een creatieve brainstorm. Zo werkt u vanuit een brede inventarisatie van alle mogelijke interventies naar een goede, effectieve selectie. Om ideeën te genereren kunt u in de groep de vraag stellen: 'Hoe kunnen we ...?', aangevuld met de zwak scorende Tafel van elf-dimensies.

Bij een brainstorm mogen de deelnemers ongeremd zoveel mogelijk ideeën spuien. In dit stadium doet het er niet toe hoe gek of onuitvoerbaar de ideeën zijn. Elk idee is welkom. In elk ludiek of creatief idee kan namelijk een effectieve en haalbare interventie schuilen. Nodig daarom ook creatieve collega's uit, bijvoorbeeld van de communicatieafdeling.

Het is belangrijk dat u de deelnemers voor de start van de brainstorm de volgende basisregels meegeeft:

- Uitstel van oordeel: laat aannames los. Oordelen zoals 'dat kan niet', 'dat hebben we al geprobeerd' of 'dat wil de minister niet' komen pas in een later stadium aan de orde.
- Open naar binnen, gesloten naar buiten: iedereen is vrij om ideeën te genereren, maar geen enkel idee is in dit stadium voor de buitenwereld bestemd.
- Er is geen hiërarchie: iedereen is gelijkwaardig.
- Lift mee op elkaars ideeën: voortbouwen op elkaars ideeën mag, een vaag idee mag concreet worden gemaakt door iemand anders, minder goede ideeën kunnen betere opleveren.

Als inspiratiebron kunt u de interventiemodule van de Tafel van elf gebruiken. De interventiemodule is een database met voorbeeldinterventies uit de praktijk, gekoppeld aan de overtredingsfactoren van de Tafel van elf. De interventies uit de interventiemodule zijn bestaande methoden om gedrag te beïnvloeden. Sommige van deze interventies zullen voor uw eigen nalevingsprobleem direct toepasbaar zijn, andere hebben wat aanpassing nodig, weer andere brengen u op een idee, waar u anders wellicht niet op was gekomen. Laat u inspireren, maar blijf altijd zelf creatief nadenken over wat de best werkende en best passende oplossingen zijn voor uw nalevingsprobleem. Via www.hetccv.nl vindt u een format voor een interventiebijeenkomst.

5.11 WELKE INTERVENTIES KIEST U?

De brainstorm levert uiteenlopende ideeën op die het gedrag van de doelgroep zouden kunnen veranderen. U weet nu wat het gedrag van de doelgroep effectief kan beïnvloeden. In de volgende stap gaat u een set van uitvoerbare, haalbare en wenselijke interventies samenstellen. Interventies met (relatief grote) nadelige gevolgen of neveneffecten vallen bijvoorbeeld af. Hetzelfde geldt voor interventies die te weinig rendement opleveren in verhouding tot de inspanning of kosten.

U kunt vanuit verschillende contexten naar de interventies kijken om tot een selectie te komen en de randvoorwaarden helder te krijgen. U kunt de missie en visie erbij betrekken, de handhavingstijl, politieke, economische, sociale en technologische ontwikkelingen en de werkbaarheid van de interventies.

Het gaat erom die interventie te kiezen die het beste aansluit op motieven van de doelgroep om regels te overtreden. De onderstaande interventiepiramide kunt u daarbij hanteren.



De interventiepiramide

Onderin de piramide ziet u werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op ‘norm-internalisatie’ (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt ziet u handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is, bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

Bekijkt u de interventies vanuit de missie en visie, houd dan niet alleen rekening met de missie en visie van uw eigen organisatie. Er zijn altijd interventies bij die door andere organisaties moeten worden uitgevoerd. Ga na of de interventies passen bij hun missie en visie op handhaving. Sluiten de interventies aan bij wat de organisatie doet (missie)? En sluiten ze aan bij hoe de organisatie het doet (visie)? Voor meer informatie over missie en visie zie hoofdstuk 2.

U kunt de interventies ook bekijken vanuit de handhavingstijl van de betrokken organisaties. De handhavingstijl hangt nauw samen met de missie en visie op handhaving. De bedachte interventies moeten aansluiten bij de handhavingstijl van uw eigen organisatie en bij die van andere betrokken organisaties. Per interventie kunt u

nagaan bij welke handhavingstijl ze passen: verleiden of afschrikken? Principieel of pragmatisch? Overheid of 'nevenheid'? Meer informatie over de handhavingstijl is te vinden in hoofdstuk 2.

De bedachte interventies moeten ook aansluiten bij de politieke, economische, sociale en technologische ontwikkelingen. Een interventie die op basis van een rationele, technische analyse zou kunnen werken, hoeft bijvoorbeeld niet altijd in politieke zin wenselijk te zijn. Soms past het idee gewoonweg niet in de politieke of maatschappelijke context. Bij zeer creatieve interventies kan het daarnaast noodzakelijk zijn dat de verantwoordelijke bewindspersoon er achter staat en 'zijn nek uitsteekt'.

De laatste contextuele factor waarmee u rekening moet houden, is de werkbaarheid. Interventies staan meestal niet op zichzelf. Allerlei partijen zoals uitvoerders, inspecties, handhavers en branches krijgen een taak, of ze nu van uw organisatie zijn of niet. In hoofdstuk 2 werd al aangegeven hoe belangrijk het is om vooraf duidelijke afspraken te maken over wie wat gaat doen en hoe. Daarnaast kunt u de interventies onder de loep nemen en kijken waar zwakke plekken in de uitvoering kunnen liggen. U kunt daarbij een aantal vragen stellen:

- Weten de partijen wat u bedacht hebt, waarom en wat er van hen verwacht wordt? Begrijpen ze de werking?
- Willen de partijen uitvoeren wat u hebt bedacht? Staan ze erachter? Wil de individuele uitvoerder dat ook?
- Kunnen de verschillende partijen het ook? Hebben ze voldoende middelen, capaciteit, kennis, prioriteit?
- Welke overige partijen spelen nog een rol? Hoe cruciaal is die rol?

Met de antwoorden op deze vragen weet u welke randvoorwaarden gelden om de interventies te laten werken. Ze maken ook duidelijk welke afspraken gemaakt moeten worden. Met name als de uitvoerende partijen niet betrokken zijn geweest bij de analyses, is het belangrijk te zorgen voor voldoende draagvlak. Maak de werking van de geselecteerde interventies en de randvoorwaarden voor deze partijen dan ook goed helder.

TIP: INTERVENTIES SELECTEREN MET DE TAFEL VAN ELF

De interventiemodule van de internetversie (www.hetccv.nl/tafelvanelf) van de Tafel van elf biedt u de mogelijkheid te selecteren op de zwakke nalevingsdimensies (ofwel de overtredingsfactoren), de handhavingstijl van uw organisatie of de kenmerken van het probleem dat u wilt aanpakken.

Resultaat

Het resultaat van deze exercitie is een strategie op maat waarmee u de doelen en de beoogde effecten die u aan het begin van het traject heeft geformuleerd, kunt bereiken. Hieronder volgt een voorbeeld van een Tafel van elf-sessie waarbij een provincie zich

het doel stelde illegale rijders in stiltegebieden aan te pakken. Hierin is samengewerkt met de doelgroep, een motorvereniging.

ZO WERKT EEN TAFEL VAN ELF-SESSIE

De provincie draagt de verantwoordelijkheid voor de handhaving in stiltegebieden. Het bestuur is in het verleden geconfronteerd met een serie meldingen van overlast door motorrijders en ziet aanpak van illegale rijders in deze gebieden als prioriteit. Door een sessie te beleggen en gebruik te maken van de dimensies van de Tafel van elf krijgt de provincie waardevolle informatie over hoe de doelgroep de regelgeving ervaart en wat dit voor de naleving betekent.

Om te beginnen weet de doelgroep dat in de gesloten gebieden niet mag worden gereden. Toch blijkt uit de sessie met betrokkenen dat ook onduidelijkheid bestaat. Met name op het gebied van de voorlichting is winst te behalen. In sommige gebieden wordt met slagbomen gewerkt waardoor het rijden fysiek belemmerd wordt, daar is de boodschap helder. In andere gebieden zijn slechts borden aangebracht. De doelgroep vindt het beleidsdoel op zich redelijk, maar is van mening dat het beleid in de praktijk onredelijk uitpakt, vooral omdat geen alternatieve routes voor handen zijn waar men wel mag rijden. Daarom zou men meer willen weten over gebieden waar men wel legaal mag rijden. Er is een klein deel van de doelgroep dat de regel overtreedt en dit leidt tot een smet op het blazen van anderen. De verenigingen geven aan hier ook last van te ondervinden.

De kans dat de overtreding anders dan door overheidscontrole bekend wordt, schat men hoog in. De klachtenlijn van de provincie kan hierbij een rol hebben gespeeld. De kans echter dat de overheid een fysieke controle zal uitvoeren wordt laag geschat en is seizoensafhankelijk. Daarbij wordt de kans dat de overtreding daadwerkelijk ontdekt wordt laag geschat. Verder blijkt het lastig om de overtreder op te sporen, door de snelheid waarmee zij zich uit de voeten kunnen maken door slechte zichtbaarheid van het kenteken. Op basis van deze inventarisatie kan de provincie gericht aan de slag om de regelgeving te verbeteren.

Welke interventie?

Een tweesporenbeleid ligt in dit voorbeeld voor de hand. Enerzijds zal de aanpak zich moeten richten op het onderscheiden en losweken van de groep die nalevinggeneigd is (die nu toch overtreden) en de harde kern van bewust overtreeders. Anderzijds is nodig dat voor de harde kern duidelijk is dat overtreding niet getolereerd wordt. Daarom wil de provincie afspraken maken met de ketenpartners over ieders rol en bijdrage, bijvoorbeeld in de communicatie. De bestaande motorverenigingen hebben tevens aangegeven ook te willen fungeren als wig en zijn bereid de eigen leden aan te spreken op normgedrag. Daarnaast is ook nodig dat de handhavers voldoende steun krijgen in de uitvoering van de handhavingstaken. Dat betekent heldere regels en een eenduidig sanctiebeleid zodat zij daadwerkelijk een vuist kunnen maken tegen de overtreeders.



HOOFDSTUK 6

STAP 3 - OVERDRAGEN AAN DE UITVOERING

Als risico's, doelgroepen en prioriteiten eenmaal helder zijn geformuleerd en de interventiestrategie is gekozen, is het tijd voor de uitvoering. U bent daarbij aangewezen op de samenwerking met allerlei verschillende partijen en organisaties. Daarom staat bij deze stap de vraag centraal hoe u een succesvolle overdrachtsaanpak ontwikkelt.

Voor de overdracht van interventies aan de uitvoering zult u eerst moeten weten met welke partijen u te maken heeft. Hiervoor kunt u gebruik maken van de stakeholdersanalyse uit hoofdstuk 2. Vervolgens bepaalt u op welk moment zij betrokken zouden moeten worden en op welke wijze de overdracht het meest effectief zal verlopen.

De timing in het proces

De meeste organisaties waarmee u te maken heeft, hebben een eigen planning & controlcyclus, bijvoorbeeld van een jaar. Om hen de gelegenheid te bieden de interventies te integreren in de bestaande kaders, kunnen zij de interventies het beste opnemen binnen hun eigen planning & controlcyclus. Het is zaak de betrokken organisaties zo snel mogelijk te laten weten dat u hen wellicht vraagt een aandeel te leveren in de uitvoering. Laat hen dat al weten zodra u merkt dat zij wel eens een rol zouden kunnen gaan spelen bij de uitvoering. Zorg ervoor dat u weet hoe en op welk moment zij geïntformeerd willen worden.

6.1 GEZAMENLIJK VOORBEREIDEN VAN DE INVOERING

De ervaring leert dat de betrokken organisaties een aandeel willen hebben in het omzetten van de interventies in concrete acties. Het heeft geen zin om ze een serie kant-en-klare plannen voor te leggen. Beter is het de invoering gezamenlijk voor te bereiden. In het algemeen werkt de overdracht het beste als u erin slaagt de betrokkenen uit te dagen actief mee te denken over het vertalen van interventiestrategie in acties. U kunt daarbij inhoudelijke ondersteuning aanbieden. U kunt bijvoorbeeld in overleg onderzoeken onder welke voorwaarden de voorgestelde interventies voor hen werkbaar zijn en op basis hiervan een overdrachtdocument samenstellen.

Men wil doorgaans graag zichtbaar kunnen maken in hoeverre de gekozen interventies effectief zijn. Ook hierbij kunt u uw hulp aanbieden. U kunt een aandeel hebben in het

formuleren van indicatoren die het effect van de interventies meten. Organisaties hechten er veel waarde aan om te weten vanuit welke overwegingen de interventies tot stand zijn gekomen en onder welke voorwaarden ze effectief zullen zijn. Vraag uw partners hoe zij die achtergrondinformatie willen ontvangen.

Kies voor overleg en doe een beroep op de redelijke en integere wil van anderen om de achterliggende ambitie te realiseren. Partners die al in eerdere stappen van de cyclus een rol hebben gespeeld, zullen de fase van invoering sneller en makkelijker doorlopen. Zorg ervoor dat de uitkomsten van de startprojecten enkele duidelijke quick wins bevatten die daadwerkelijk worden gerealiseerd. Als u op deze wijze begint met programmatisch handhaven, zien de betrokkenen dat er door hun inbreng en ideeën echt iets ten goede verandert. Het biedt een stimulans om verder te gaan.

Natuurlijk kunnen er altijd situaties zijn die het moeilijk maken om de interventies ingevoerd te krijgen. Heb oog voor belemmeringen zoals:

- verschillende afdelingen achten zich verantwoordelijk en willen niet met elkaar samenwerken;
- er is onvoldoende betrokkenheid vanuit het management en bestuur;
- de voorgestelde interventies passen niet binnen de aansturing van de organisatie of dragen niet meetbaar bij aan de gestelde targets;
- het argument: 'binnen onze dienst hebben mensen geen tijd om met programmatisch handhaven aan de gang te gaan';
- programmatisch handhaven dreigt te leiden tot verschuiving van budgetten;
- de doorlooptijd van een project is te lang geweest om ook buiten de direct betrokkenen de aandacht vast te kunnen houden;
- aan het eind van het startproject wil iedereen eigenlijk liever met andere innovatieve zaken aan de gang; het reproduceren van de gekozen aanpak is niet populair.

Mocht blijken dat u bij de overdracht op onoplosbare problemen stuit, zoek dan naar andere interventies die een vergelijkbaar effect hebben op de naleving.

6.2 HANDHAVINGSTIJLEN EN WEERSTANDEN HERKENNEN

Meer dan eens wordt gekozen voor interventies die haaks staan op de cultuur van de handhavingsorganisatie. Een inspectie bijvoorbeeld die sinds jaar en dag werkt vanuit het principe van nalevingsondersteuning, heeft geen ervaring met interventies op basis van afschrikking. Het is dan ook begrijpelijk dat invoeren van nieuwe interventies in deze context de nodige voeten in de aarde heeft. Aan de hand van de dilemma's uit hoofdstuk 2 kunt u partners helpen zich bewust te worden van hun voorkeurstijl.

Omgaan met weerstanden

Als projectleider komt u vroeg of laat weerstanden tegen. Die kunnen zich op allerlei manieren uiten: als openlijk verzet, als stille tegenwerking, als verborgen agenda, maar ook als positieve weerstand. Deze laatste vorm herkent u aan het voortdurend stellen

van 'opbouwende' kritische vragen, waarbij het antwoord nooit voldoet. Weerstanden zijn meestal een uiting van bezorgdheid. Deze bezorgdheid kan voortkomen uit onduidelijkheid of onbekendheid, uit terechte vrees voor de eigen positie, of uit oprechte overtuiging dat de gevaren koers een verkeerde is.

De natuurlijke neiging bestaat om op weerstand te reageren door extra druk of overtuigingskracht in de strijd te gooien. Dit heeft meestal een averechts effect. Beter is het om weerstanden te bespreken in een open gesprek. Het geeft u de gelegenheid goed kennis te nemen van levende bezwaren en vragen, en ook om uw argumenten voor een gekozen aanpak naar voren te brengen. Dat geeft de betrokkenen de gelegenheid hun beeld bij te stellen. Met een open gesprek kunt u bereiken dat denken in problemen wordt omgebogen naar denken in mogelijkheden. Ook het betrekken van stakeholders bij de diverse stappen in het startproject kunt u beschouwen als een manier om een open gesprek aan te gaan.

De overtuiging dat de gevaren koers een verkeerde is, kan natuurlijk ook een terechte zorg zijn. Houd daar rekening mee. Als er op een bepaald moment in het startproject keuzen zijn gemaakt op basis van verkeerde aannames, dan zijn de daaruit voortvloeiende interventies waarschijnlijk ineffectief. Blijf dus altijd openstaan voor de argumenten van uw gesprekspartners.

Verschillende reacties herkennen

Bij elke verandering zullen verschillende mensen verschillend reageren. Een handvat om deze verschillen te herkennen is het onderscheid tussen:

- innovators: mensen die de verandering direct omhelzen en eigenlijk sneller zouden willen;
- loyalen: degenen die zich voegen naar veranderingen en daar het beste van maken;
- aarzelaars: degenen die eerst overtuigd moeten worden en zaken zorgvuldig willen bekijken (vaak vanuit beren op de weg);
- weigeraars: mensen die zulke sterke overtuigingen hebben dat zij tegen zijn en blijven.

Gebruik de innovators om hun collega's enthousiast te maken. Besteed daarbij vooral aandacht aan de loyalen en de aarzelaars: help hen inzicht in en enthousiasme voor de veranderingen te laten ontwikkelen. Probeer niet bovenmatig veel energie te steken in de weigeraars. Zij vragen vaak veel aandacht, waardoor de meeste mensen geneigd zijn die ook te geven. Dat is verspilling van de energie. Als de situatie verandert, zullen zij uiteindelijk ofwel alsnog loyaal meebewegen, ofwel concluderen dat zij niet bij de vernieuwde organisatie passen.

Een open gesprek is niet in alle gevallen een oplossing voor weerstand. Soms zijn de belangen onverenigbaar en kan er geen oplossing worden verwacht. In dat geval moet er iemand zijn die een beslissing forceert, zodat de nieuwe werkelijkheid een gegeven is van waaruit u verder kunt werken.

6.3 ACTIES BELEGGEN EN MONITOREN

Als de invoering van de interventies voldoende is voorbereid, kunnen de acties daadwerkelijk van start gaan. Deze acties gaan zo snel mogelijk deel uitmaken van de reguliere activiteiten van de betreffende organisatie.

Monitoren

Bij het opstellen van de interventiestrategie zijn enkele indicatoren vastgesteld. Met deze indicatoren kunt u nagaan of de interventies worden toegepast. Zij geven informatie over het verloop van de nieuwe werkwijze. U kunt de indicatoren monitoren tijdens de uitvoering van de acties.

U kunt de indicatoren ook gebruiken om op de hoogte te blijven van vorderingen in de prestatieafspraken of targets van de betrokken organisaties. Hierbij dient u zich wel bewust te zijn van enkele mogelijke neveneffecten. De kans bestaat dat medewerkers blijven doen wat ze altijd al belangrijk vonden en een manier zoeken om dat optisch onder te brengen bij de afgesproken targets. Dit wordt gaming genoemd. Een andere mogelijkheid is dat alleen nog de activiteiten worden uitgevoerd die direct en maximaal bijdragen aan de targets. Dit is tunneling. In beide gevallen lijden de eigenlijke doelstellingen onder de targets. De ervaring leert dat een beter begrip van de interventies de kans op gaming en tunneling kleiner maakt.

Verder kunt u de indicatoren gebruiken om de effecten van de interventies te meten. Zo is bijvoorbeeld ingeschat dat de maatregel om de verkoop in Nederland van bepaalde soorten zwaar vuurwerk onder voorwaarden aan particulieren toe te staan, zal leiden tot een structurele afname van de totale hoeveelheid verboden consumentenvuurwerk met 50 procent.

Bij het beleggen van de acties kunt u afspreken hoe u dit effect wilt gaan meten. Overleg hoe de gegevens kunnen worden verzameld en wanneer een effectmeting kan worden uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks gebeuren.



Esso
Special

2 Stroke Synthetic Blend
Engine Oil



choner milieu door scheiden van a

ER IN,
ymbolen



MILIEUBOX

GEBRUIKSAANWIJZING

- * Bewaar de stoffen in de oorspronkelijke verpakking
- * Schrijf zo nodig de inhoud op de verpakking
- * Houid de box buiten bereik van kinderen

HOOFDSTUK 7

STAP 4 - EFFECT METEN EN BIJSTUREN

Natuurlijk wilt u als handhavingsorganisatie weten wat er van al uw inspanningen terecht komt. Ook voor de bestuurlijke verantwoording is dat van belang. Wat kan er beter en welke interventies kunnen we juist uitbreiden vanwege het succes ervan? Om die vragen te beantwoorden zult u de effecten van uw handelen moeten meten. U krijgt hiervoor bij deze stap een aantal methoden aangereikt.

Programmatisch handhaven is een cyclisch proces. De cirkel is rond met het meten van de effecten van de interventies. De resultaten van de effectmeting kunt u gebruiken om uw interventiestrategie eventueel aan te passen. Zo verbetert de handhaving voortdurend en worden de achterliggende beleidsdoelen beter gerealiseerd.

7.1 EFFECTMETING EN EVALUATIE

Om inzicht te krijgen of en in welke mate de doelstellingen van de handhaving bereikt worden, is inzicht nodig in de kwaliteit van het handhavingsproces enerzijds én in de resultaten, uitkomsten of effecten daarvan anderzijds. Daarom is evaluatie van het proces en effectmeting van de uitkomsten noodzakelijk. Om de uitvoering van het handhavingsprogramma te kunnen meten, kunt u gebruikmaken van een systematiek van evaluatie van het handhavingproces en meting van de resultaten en effecten hiervan.

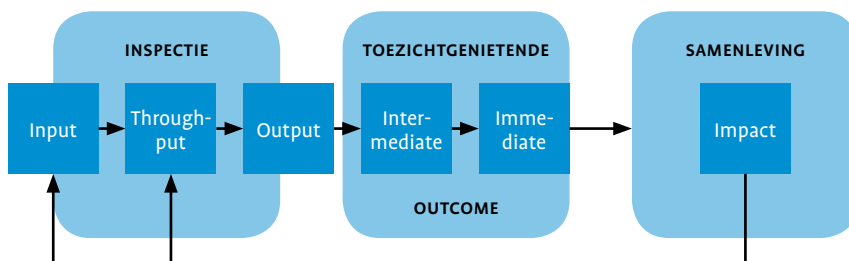
De evaluatie geeft antwoord op de vraag of het handhavingsproces kwalitatief adequaat en doelmatig is verlopen. Hiervoor kunt u procescriteria toepassen, dat zijn de kwaliteitscriteria voor het adequaat handhavingsproces. Hiermee kunt u zien of onder andere de stappen van programmatisch handhaven goed zijn verlopen. Ook andere vragen over het verloop van het proces kunnen aan de orde komen. Bijvoorbeeld: heeft u de juiste mensen bij het proces betrokken? Waar lag de besluitvorming en hoe verliep dat? Had men voldoende informatie om keuzes te kunnen maken? Op welke manier en op welk moment is de uitvoering betrokken?

Effectmeting daarentegen richt zich op de resultaten en effecten van de uitvoering, de resultaten en uitkomsten van de diverse handhavingsacties zoals die zijn afgesproken in het handhavingsprogramma. In het handhavingsprogramma staan doelen die te maken hebben met de gewenste inzet en het gewenste effect van de handhavings-

inspanningen. Om te weten of u deze doelstellingen haalt is effectmeting nodig. Effectmeting kan plaatsvinden op diverse niveaus. U kunt meten wat de input of output van het handavingsprogramma is geweest, dat is vooral interessante informatie voor sturing en verantwoording. Nog interessanter is of de handhaving geleid heeft tot verbeterde naleving of zelf maatschappelijke effecten (outcome).

7.2 INDICATOREN VASTSTELLEN

Om effecten te kunnen meten, zult u eerst moeten vaststellen met welke indicatoren u deze effecten zichtbaar kunt maken. Bij het ontwikkelen van de interventies is al nagedacht over indicatoren die kunnen aangeven of een interventie effect heeft (zie stap 2). In deze paragraaf leest u welke indicatoren u kunt onderscheiden.



Voor dit onderscheid volgen we de effectketen die is ontwikkeld door de werkgroep effectmeting van de Inspectieraad. De effectketen maakt onderscheid tussen:

- de actor die een interventie uitvoert (de handhaver of uitvoerende organisatie);
- de onder toezichtgestelde (de doelgroep) op wie een interventie is gericht;
- en de samenleving waar de realisatie van beleidsdoelen merkbaar moeten zijn:

Wilt u effectgegevens genereren over de interventies van handhavers? Dan is een indicator nodig die op zijn minst informatie geeft over de investeringen die zijn gedaan in de interventies, bijvoorbeeld investeringen in tijd en geld. Daarnaast kunt u denken aan indicatoren die informatie geven over de acties die zijn belegd. De indicatoren die betrekking hebben op de acties worden throughput parameters genoemd. Denk aan het aantal uitgevoerde controles.

Input- en throughput parameters meten feitelijk geen effecten, maar inspanningen en zijn daarom minder geschikt om vast te stellen hoe effectief interventies zijn. Ze kunnen wel bijdragen aan een kosten-batenafweging binnen een effectmeting.

Ten slotte kunt u bij de handhavende organisaties kijken naar meetbare resultaten. Vaak zijn dat de targets, zoals het aantal processen-verbaal. Dit worden output parameters genoemd.

Om gegevens te krijgen over het effect van het gevoerde handhavings- en toezichtsbeleid op de doelgroep, kunt u hun nalevingsgedrag nader beschouwen. Een voorbeeld van een indicator die direct op naleving betrekking heeft, is het percentage mensen dat zich aan de maximumsnelheid houdt op een bepaalde weg. Dit percentage kan worden afgeleid uit de gegevens van snelheidscontroles. Een indicator op dit niveau wordt een *immediate parameter* genoemd.

Het is niet altijd mogelijk om naleving direct te meten. Soms kan wel op basis van andere indicatoren een inschatting worden gemaakt. De Amerikaanse douane bijvoorbeeld kan drugssmokkelaars niet direct bevragen en gebruikt daarom de straatprijs van drugs om te beoordelen hoe effectief de controles zijn. De veronderstelling is dat de straatprijs een weerspiegeling is van het aanbod en daarmee informatie weergeeft over de niet-naleving. Een dergelijke indicator wordt ook wel *intermediate parameter* genoemd. *Intermediate parameters* laten veelal een verandering in het gedrag van de ondertoezichtgestelde zien die duidt op veranderingen in het nalevingsgedrag. Het vinden van goede *intermediate parameters* is een creatief proces. Het is overigens nooit helemaal zeker of de vertaling van beoogd effect naar *intermediate parameter* valide is, maar deze methode is meestal beter dan niets meten.

Wilt u gegevens genereren over de vraag in hoeverre de onderliggende beleidsdoelen zijn gerealiseerd, dan kiest u indicatoren op het niveau van impact op de samenleving. Deze vorm van effectmeting ligt dicht tegen de beleidsevaluatie aan.

De vraag is natuurlijk welke indicatoren u voor uw effectmeting moet kiezen. Het antwoord hangt af van verschillende factoren. Bij programmatisch handhaven werken diverse organisaties en ketenpartners samen om naleving te beïnvloeden en de onderliggende beleidsdoelen te realiseren. Vanuit dat perspectief zijn indicatoren achter in de effectketen het meest relevant. Ook de afspraken en doelstellingen zouden op dat niveau gedefinieerd moeten worden.

Verder is de vraag met welke indicatoren de handhavende organisaties kunnen worden aangestuurd. Het meest waardevol zijn in dit verband indicatoren die gegevens opleveren waarmee u de cyclus van programmatisch handhaven kunt verbeteren. U kunt er ook voor kiezen om alleen *throughput* of *output parameters* te gebruiken (om bij het voorbeeld te blijven: aantal controles en aantal processen-verbaal). De resultaten van de effectmeting zijn in dat geval meestal niet geschikt voor een verbetercyclus. Een matrix voor effectmeting is te downloaden op www.hetccv.nl.

Echte effectmeting brengt ook de causaliteit in kaart tussen de inspanningen en de behaalde resultaten. Dat wil zeggen: is het gemeten nalevingsniveau of de gemeten kwaliteit van de openbare ruimte te relateren aan de inspanningen? Om echt onderbouwd aan te kunnen tonen dat de opgetreden effecten te danken zijn aan de inspanningen van de organisatie is gedegen wetenschappelijk onderzoek nodig. In dit type onderzoek wordt ideaal gesproken vier type waarnemingen verricht, namelijk één voor de interventie en één erna om te zien of de gedragsverandering bij de ondertoezicht-

gestelden heeft plaatsgevonden na de interventie. Daarnaast, om aan te tonen dat de gedragsverandering het gevolg is van de interventie, één waarneming voor de interventie en één erna bij een vergelijkbare groep ondertoezichtgestelden bij wie de interventie niet wordt / is toegepast. De uitgave 'Toezicht en effectmeting. Het kan!' (2010) beschrijft zo'n zeventig experimentele studies op het terrein van toezicht en handhaving. Voorts geeft de studie van de Universiteit Groningen bruikbare tips voor een goede dataverzameling en data-analyse. Immers, er zijn diverse factoren die invloed hebben op het resultaat.

U kunt ervoor kiezen om in elk geval nalevingsniveau en het maatschappelijk effect te meten in tijdreeksen en deze gegevens te gebruiken om trendontwikkelingen te zien en vooral om sturing te geven aan de inspanningen. Hoe langer men bijvoorbeeld de naleving meet, hoe meer men kan zeggen over de benodigde inzet. En hoe meer men op een gegeven moment de trends kan analyseren, hoe meer men deze trends kan relateren aan de gepleegde inspanningen.

7.3 ONDERZOEKSMETHODEN KIEZEN

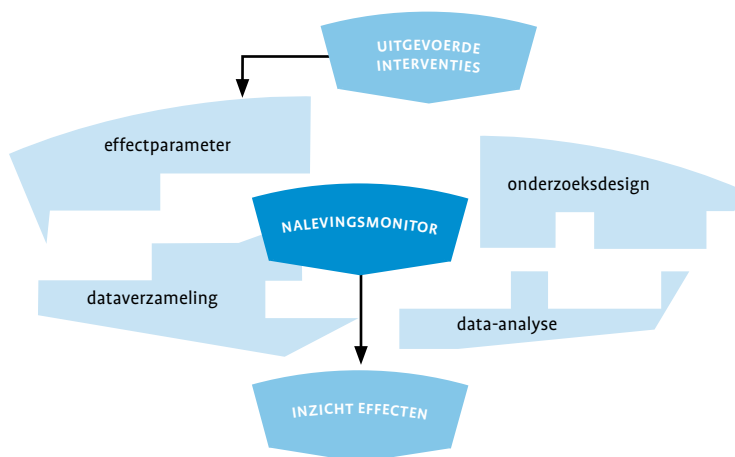
Nadat de indicatoren zijn gekozen, beslist u welke onderzoeksmethoden u gaat gebruiken om gegevens te verzamelen.

Om gegevens te verzamelen over de omvang van de naleving en de motieven voor naleving kunt u te rade gaan bij de informatie die de bij de uitvoerende organisaties beschikbaar is. Dat kunnen gegevens zijn over de gepleegde inspanningen (input), het aantal verbalen (output), et cetera.

Indirecte of intermediaire parameters zijn doorgaans zo gekozen dat zij doorlopend gemonitord kunnen worden. Uit de resultaten van controles kunt u soms direct de omvang van de naleving afleiden, mits de controles redelijk aselekt zijn. U kunt verder natuurlijk altijd aanvullend enquêtes of expertsessies houden onder de doelgroep en vragen naar de omvang van de naleving en de motieven. En ten slotte kunt u de inspecteurs vragen naar hun indrukken van de naleving en de werkbaarheid en effectiviteit van de interventies.

Deze methoden zijn allemaal gericht op het verzamelen van ervaringsgegevens. Als u het effect van één afzonderlijke interventie wilt onderzoeken, kunt u een experimentele of quasi-experimentele onderzoeksofzet overwegen. Hierbij wordt in een gecontroleerde onderzoekssituatie gewerkt, waarbij alleen de te onderzoeken aspecten worden gevarieerd.

Het voert te ver om in deze gids alle mogelijke onderzoeksofzetten te behandelen. Voor meer informatie kunt u literatuur over onderzoeksmethoden raadplegen. Specifiek op handhaving gerichte onderzoeksmethoden vindt u in de 'Handleiding Nalevingsmonitor' van het CCV, de 'Leidraad Effectmeting' van het IG Beraad (2005), en 'Toezicht en effectmeting. Het kan!' (2010).



7.4 DATAVERZAMELING EN –ANALYSE

Voor een goede analyse van de verworven data is een behoorlijke dosis sociaal wetenschappelijke onderzoekskennis en -ervaring nodig. Vaak wordt daarom zowel de dataverzameling als de data-analyse uitbesteed aan gespecialiseerde onderzoeksbureaus.

TIP: ONDERZOEK DE INTERVENTIESTRATEGIE ALS GEHEEL

Het is lastig om een effect (bijvoorbeeld naleving of realisatie van een beleidsdoel) eenduidig toe te schrijven aan één specifieke interventie of uitvoerende organisatie. De omgeving is daarvoor vaak te complex en dynamisch. De naleving wordt beïnvloed door diverse interventies, uitgevoerd door diverse actoren. Toch is het zeker wel mogelijk om te werken met indicatoren en om uitspraken te doen over de effectiviteit van een interventiestrategie als geheel. U dient daarvoor de effectmeting zo in te richten dat u kunt inschatten of er effecten optreden en of deze waarschijnlijk aan de interventies mogen worden toegeschreven. Binnen de context van programmatisch handhaven levert dat zeer nuttige informatie op.

7.5 UITKOMSTEN VERTALEN

De effectmeting levert een beeld op van de effectiviteit van uw interventies. De meting heeft alleen nut als de resultaten van deze meting ook daadwerkelijk worden ingezet om de handhaving verder te verbeteren. Dit doet u door de uitkomsten te vertalen naar een nieuwe cyclus van programmatisch handhaven; voor uitvoering én beleid.

Het cyclisch karakter van programmatisch handhaven veronderstelt dat hiermee een continue verbetercyclus op gang komt. De resultaten van de effectmeting vormen belangrijke informatie voor een nieuwe cyclus. Ook de resultaten van de evaluatie kunt u meenemen in de nieuwe cyclus. Daarnaast is een nieuwe cyclus altijd een goed moment om alle andere ontwikkelingen, ervaringen en indrukken mee te nemen. Om dit gestructureerd te kunnen doen, vindt gedurende de hele cyclus monitoring plaats.

Monitoren is een voortdurende bezigheid. Uitgangspunt daarbij is de vraag: in hoeverre wijzigt er iets in mijn omgeving op basis waarvan ik mijn handelen moet bijstellen? Andere relevante vragen zijn: Komen er nieuwe actoren in beeld? Doen er zich nieuwe risico's voor? Waarderen we risico's nog hetzelfde? Zijn er nieuwe interventiemethoden? En alle andere relevante ontwikkelingen in de context.

De cyclus monitoren

Monitoring is een kwestie van alertheid: alle betrokkenen moeten alert zijn op wijzigingen in elke stap van de cyclus. Om iedereen alert te houden kunt u bijvoorbeeld regelmatig overleg houden (twee tot vier keer per jaar) met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties of een digitaal kladblok beschikbaar stellen, waarop alle betrokkenen hun informatie of indrukken kunnen achterlaten.

HOOFDSTUK 8

TOT SLOT

In deze gids heeft u kunnen lezen hoe u de effectiviteit van de handhaving kunt verbeteren met behulp van programmatisch handhaven. Het materiaal dat u hier krijgt aangeboden is een hulpmiddel bij het maken van een interventiestrategie en bij het meten van de effecten van de uitgevoerde acties.

Het mag duidelijk zijn dat de methode die deze gids presenteert een kwestie van maatwerk is. De kracht zit hem in het doen, in het samen op zoek gaan naar manieren om de handhaving effectiever en efficiënter te maken. We wensen u veel succes en inspiratie toe om uw handhavingspraktijk structureel te verbeteren.

Het CCV heeft deze gids met zorg samengesteld en blijft werken aan doorontwikkeling van de systematiek en de hulpmiddelen. Voor vragen en opmerkingen over programmatisch handhaven kunt u zich richten tot het programma Nalevingsexpertise van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door met partners integrale aanpakken te ontwikkelen en een brede implementatie van deze aanpakken te bevorderen. Het CCV zorgt voor ondersteuning en afstemming op maat.

Nalevingsexpertise

Het programma Nalevingsexpertise van het CCV ontwikkelt en verspreidt toepasbare instrumenten over regelnaleving. Deze instrumenten zijn gebaseerd op gedragswetenschappelijke kennis. U kunt hier terecht voor advies, handreikingen, instrumenten en begeleiding van workshops en expertmeetings op het gebied van handhaving.

Het CCV heeft onder andere de volgende instrumenten in beheer:

- Tafel van elf
- Werkbaarheidsanalyse
- Buurtbemiddeling
- Politiekeurmerk Veilig Wonen

Het CCV juicht een breed gebruik van zijn instrumenten en producten toe. Informatie uit deze publicatie is, met bronvermelding, vrij te kopiëren en te gebruiken. Reacties en ervaringen zijn van harte welkom, per mail via info@hetccv.nl.

COLOFON**Uitgave**

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Jaarbeursplein 17, 3521 AN Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht
Informatiedesk (030) 751 67 77
Info@hetccv.nl
www.hetccv.nl

Expert programmatisch handhaven

Anne-Marie Smits (Nalevingsexpertise, CCV)

Redactie

Leene.txt, Gouda

Ontwerp en vormgeving

VormVijf, Den Haag

Fotografie

Pallieter Fotografie, Utrecht

Druk

Artoos, Rijswijk

ISBN

978-90-77845-35-6

© het CCV, oktober 2010

Oplage: 1000

Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van
publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk
en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen.