

# EINDEVALUATIE MEERJARENPROGRAMMA EFFECTEN VAN TOEZICHT



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



EINDEVALUATIE  
MEERJARENPROGRAMMA  
EFFECTEN VAN TOEZICHT

- eindrapport -

Drs. J.P.H.K. Timmerman MMC  
Drs. E. Tromp  
Drs. R.C. van Waveren

RegioPlan  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15  
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, november 2012  
Publicatienr. 2293

© 2012 Regioplan, in opdracht van de Inspectieraad

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## **VOORWOORD**

In januari 2009 startte in opdracht van de Inspectieraad het vierjarige programma 'Effecten van Toezicht'. Het programma maakt deel uit van het bredere programma 'Vernieuwing Toezicht' en beoogt de rijksinspecties meer bewust te maken van de waarde van effectmeting. Een prominent onderdeel van die waarde werd omschreven als het maatschappelijk belang om (meer) inzicht te hebben in de problemen die door toezicht worden voorkomen en opgelost.

Bij het naderen van het einde van het programma 'Effecten van Toezicht' heeft de Inspectieraad aan ons, Regioplan, de opdracht gegeven om de eindevaluatie uit te voeren. Ons is nadrukkelijk gevraagd om niet alleen terug te kijken, maar ook aan te geven welke lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken. Of wij daarin geslaagd zijn, leest u in dit verslag.

Voor het empirische deel van het onderzoek is gesproken met een groot aantal deskundige betrokkenen, die elders in dit rapport met name worden genoemd. Wij zijn hen dankbaar voor hun coöperativiteit.

Bij de uitvoering van het project zijn wij op prettige en stimulerende wijze begeleid door:

- Marielle Klerks (coördinerend adviseur kennisteam bij de Inspectie Jeugdzorg);
- Paul Robben, voorzitter (hoogleraar aan het instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit);
- Jeroen Staal (algemeen secretaris van de Inspectieraad en directeur van Bureau Inspectieraad).

Het onderzoek is binnen Regioplan uitgevoerd door Elanor Tromp en Joris Timmerman.

Amsterdam, 21 november 2012

Bob van Waveren  
projectleider



## INHOUDSOPGAVE

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Managementsamenvatting</b> .....                                         | <b>I</b>  |
| <b>1 Inleiding</b> .....                                                    | <b>1</b>  |
| 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....                               | 1         |
| 1.2 Onderzoeksmethoden.....                                                 | 2         |
| 1.3 Leeswijzer .....                                                        | 3         |
| <b>2 Programmaorganisatie</b> .....                                         | <b>5</b>  |
| 2.1 Doel.....                                                               | 5         |
| 2.2 Organisatieopzet.....                                                   | 6         |
| 2.3 Tevredenheid over programmaorganisatie in de praktijk ..                | 7         |
| 2.4 Verschillen en samenwerking met andere programma's...                   | 9         |
| <b>3 Activiteiten en producten</b> .....                                    | <b>11</b> |
| 3.1 Vier pijlers met activiteiten .....                                     | 11        |
| 3.2 Aanpassingen in de activiteiten .....                                   | 14        |
| 3.3 Tevredenheid over activiteiten .....                                    | 15        |
| <b>4 De waardering van effectmeting</b> .....                               | <b>17</b> |
| 4.1 Oordeel over effectmeting.....                                          | 17        |
| 4.2 Kanttekeningen bij effectmeting.....                                    | 18        |
| 4.3 Toepassing van effectmeting .....                                       | 18        |
| <b>5 Conclusies en lessen</b> .....                                         | <b>21</b> |
| 5.1 Conclusies.....                                                         | 21        |
| 5.2 Lessen.....                                                             | 23        |
| <br>Bijlage                                                                 |           |
| Lijst van geïnterviewde managers en deelnemers aan<br>groepsgesprekken..... | 27        |



## MANAGEMENTSAMENVATTING

**Doel en opzet** Om het belang van effectmeting te bevorderen, entameert de Inspectieraad het meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht'. Het programma loopt in de periode 2009-2012 en heeft als doelstelling dat aan het einde van de looptijd elke rijksinspectie zich bewust is van de meerwaarde van effectmeting. Om dit te bereiken is een scala aan activiteiten opgezet en aangeboden aan de inspecties. De activiteiten zijn gestructureerd binnen vier pijlers: kennis delen, ondersteuning, bewustwording en onderzoek.

**Bevindingen** De belangrijkste bevindingen laten zich als volgt samenvatten:

- de inspecties tonen zich positief over het toepassen van effectmeting bij hun werkzaamheden;
- in hun praktijk wordt de effectmeting nog maar beperkt gebruikt;
- het meerjarenprogramma heeft de inspecties gestimuleerd om verder te gaan op dit pad.

Twee van de programma-activiteiten springen er in de beoordeling uit. Het gaat om de handreiking en de quickscan. De *handreiking* is een hulpmiddel dat inspecties zelf kunnen gebruiken om met effectmeting aan de slag te gaan. De *quickscan* biedt per inspectie een spiegel van hoe de inspectie met effectmeting omgaat.

Een *sterk punt* van het programma is de combinatie van confrontatie (door middel van de quickscan) en facilitatie (handreiking, workshops e.d.). Deze combinatie neemt de vrijblijvendheid weg, zet inspecties aan tot actie en faciliteert die ook.

Het eerste verbeterpunt heeft te maken met het gegeven dat er nogal verschillend blijkt te worden gedacht over wat kan gelden als verantwoord effectonderzoek. Dit risico kan worden tegengegaan door het instrumentarium, zoals dat in al haar diversiteit in de handreiking is uitgewerkt, verder nadrukkelijk onder de aandacht te (blijven) brengen van de inspecties, bijvoorbeeld in de vorm van de huidige workshops. Daarnaast kan van belang zijn om de doorontwikkeling van het instrumentarium in nauw overleg met de praktijk uit te voeren. Zo kan worden bevorderd dat het toetsingskader op een breed draagvlak kan rekenen.

Een tweede verbeterpunt gaat over de inbedding van de effectmeting. Hoewel het programma zich richt op het stimuleren van effectmeting, is het uiteindelijke en achterliggende doel om te komen tot effectiever toezicht. Anders gezegd, niet het bepalen van effecten op zich staat centraal, veel belangrijker is dat inspecties de toezichtscyclus van voornemens en -realisatie naar een hoger niveau tillen. Dat kan door de relatie tussen effectmeting en het primaire proces verder te benadrukken. In deze uitwerking kan het kwaliteitsdenken over de beleidscyclus van Deming ('plan, do, check, act')

een nuttig instrument zijn. Dit is een zaak waarin het middle management een aanzienlijke rol kan spelen; om die reden is het nuttig om deze groep te gaan betrekken bij de doorontwikkeling van het instrumentarium. Het lijkt zinvol om daarbij een open blik te hebben voor alle in de praktijk levende knelpunten op dit terrein en de blik niet op voorhand te beperken tot methodisch technische zaken.

**Methode**

Het evaluatieonderzoek is gebaseerd op documentenstudie, interviews met hoofdzakelijk onderzoekmanagers bij inspecties en groepsinterviews met sleutelfiguren binnen de programmaorganisatie. Ook is gebruikgemaakt van de eerdere (tussentijdse) evaluatie die is uitgevoerd in 2010.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Van den Berg en Tromp (2010) *Tussenevaluatie meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht'*. Amsterdam: Regioplan.

## 1 INLEIDING

In januari 2009 startte in opdracht van de Inspectieraad het vierjarige programma 'Effecten van Toezicht'. Het programma maakt sindsdien deel uit van het bredere programma 'Vernieuwing Toezicht'. De doelstelling van 'Effecten van Toezicht' was een geborgd systeem van effectmeting bij alle rijksinspecties.

In het oorspronkelijke programmadocument<sup>1</sup> werd gesteld dat de aandacht voor effectmeting bij de rijksinspecties om twee redenen van groot belang is. Ten eerste is er een maatschappelijk belang om inzicht te hebben in welke problemen door toezicht worden voorkomen en opgelost. Daarnaast bleek toentertijd uit onderzoek dat de implementatie van effectmeting bij de meeste rijksinspecties nog in de kinderschoenen stond.

In 2010 heeft Regioplan Beleidsonderzoek een tussenevaluatie van het programma uitgevoerd.<sup>2</sup> Uit deze evaluatie bleek dat het doel in de praktijk erg ambitieus was. Op basis van de evaluatie heeft de programmaorganisatie een nieuw doel geformuleerd voor de periode 2011-2012: 'Per 1 januari 2013 is elke rijksinspectie zich bewust van de meerwaarde van effectmeting. Daarbij zijn de rijksinspecties zelf verantwoordelijk voor het aantonen van hun effectiviteit en het via effectmeting vormgeven daarvan.'<sup>3</sup>

Inmiddels komt het einde van het vierjarige programma 'Effecten van Toezicht' in zicht en heeft de Inspectieraad aan Regioplan de opdracht gegeven om de eindevaluatie uit te voeren. De evaluatie is uitgevoerd in de maanden juni tot en met oktober 2012. De Inspectieraad heeft gevraagd om niet alleen terug te kijken, maar ook aan te geven welke lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken.

### 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De *hoofdvraag* van de eindevaluatie is of rijksinspecties zich bewust zijn van de meerwaarde van effectmeting.

---

<sup>1</sup> Werkgroep Effectmeting (2008). *Meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht'*.

<sup>2</sup> Berg, van den, B. & E. Tromp (2010). *Tussenevaluatie meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht'*. Amsterdam: Regioplan.

Uit deze evaluatie kwam met name naar voren dat het programma het onderwerp effectmeting in toenemende mate op de agenda's van de rijksinspecties heeft gezet en dat deze inspecties in toenemende mate het belang van effectmeting inzien.

<sup>3</sup> Witbaard, R. (2011). Notitie Overleg Programmamanagers: Voortgangsbericht 2011 / Werkprogramma 2012 'Effecten van Toezicht'. 1 november 2011.

We hebben de volgende *onderzoeksvragen* geformuleerd:

1. Welke activiteiten zijn uitgevoerd binnen de vier pijlers van het meerjarenprogramma?
2. In welke mate en op welke wijze hebben deze activiteiten de inspecties gestimuleerd en/of ondersteund? Wat werkt goed en wat kan beter?
3. Welke rol speelt hierbij de gekozen (afwijkende) werkwijze in dit programma? Hoe kan deze rol worden beoordeeld?
4. Welke lessen zijn er te trekken uit de ervaringen met dit programma: hoe kan de Inspectieraad meer bewustzijn van de meerwaarde van effectmetingen binnen de inspecties bewerkstelligen?
5. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze casus als het gaat om de manier waarop de Inspectieraad in zijn algemeenheid inspecties tot betere prestaties wil laten komen? Wat werkt goed en wat kan beter?

## 1.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek bestond uit een documentenstudie, interviews met hoofdzakelijk onderzoekmanagers bij inspecties en groepsinterviews met sleutelfiguren binnen de programmaorganisatie. De onderzoeksmethode heeft enkele beperkingen, waarop we aan het einde van deze paragraaf terugkomen.

Voor de documentenstudie hebben we het jaarverslag 2011 en de (beschikbare) plannen van aanpak/werkprogramma's voor de tweede tranche van het meerjarenprogramma (2011-2012) bestudeerd. Verder bestudeerde we de verslagen van de expertmeetings, van het symposium, van de werkoverleggen van de programmacoördinatoren en van de bijeenkomsten van de werkgroep en van de klankbordgroep. Tot slot vormde de website een belangrijke bron van informatie, bijvoorbeeld voor de taakomschrijving van de verschillende groepen waaruit het programma bestaat.

De interviews bestonden in totaal uit negen gesprekken met hoofdzakelijk (onderzoeks-)managers bij inspecties. Het waren vier face-to-face- en vijf telefonische interviews, verdeeld over verschillende inspecties (zie bijlage voor functies en namen van respondenten). De interviews gaven inzicht in de vraag in welke mate de activiteiten van het meerjarenprogramma de inspecties hebben bereikt, gestimuleerd en ondersteund. Verder is met de interviews onder meer onderzocht of de activiteiten bij de inspecties hebben bijgedragen aan de bewustwording van de meerwaarde van effectmeting.

In totaal hielden we vijf groepsinterviews, hoofdzakelijk met sleutelfiguren binnen de programmaorganisatie. We spraken met het programmateam, de werkgroep, de klankbordgroep, het programmamanagersoverleg en tot slot met het dagelijks bestuur van de Inspectieraad en de directeur van Bureau Inspectieraad (zie bijlage). In totaal spraken we met twintig personen in groeps gesprekken. Daarnaast leverden zes personen die niet aanwezig waren

input per e-mail aan de hand van de voor het betreffende gesprek opgestelde itemlijst. In de groepsgesprekken is teruggeblikt op de afgelopen programmaperiode en de opbrengsten daarvan. Tevens is gesproken over lessen die uit het verloop van het programma 'Effecten van Toezicht' getrokken kunnen worden.

Tot slot moet gemeld worden dat het onderzoek enkele beperkingen heeft wat betreft het aantal en de selectie van respondenten. We interviewden slechts een klein aantal mensen dat geen deel uitmaakte van de programma-organisatie en dit waren bovendien hoofdzakelijk managers van de afdeling onderzoek of toezichtontwikkeling. We hebben hierdoor slechts indirect het perspectief van doorsnee-managers en -inspecteurs kunnen betrekken. Het had uiteraard wel als belangrijk voordeel dat de respondenten relatief veel wisten van de toepassing van effectmeting binnen de inspectie. Verder vond geen interview plaats met de Inspecteur Generaal (IG) die effectmeting tijdens het overgrote deel van de programmaperiode in zijn portefeuille had. De reden hiervoor was dat hij sinds een aantal maanden niet meer werkzaam is als IG en dat zijn tijdelijke opvolger (nog) niet bij het programma betrokken is.

### **1.3 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft het programmadoel, de programmaorganisatie en de tevredenheid daarover bij de respondenten (onderzoeksvraag 3). Het derde hoofdstuk benoemt de activiteiten die het programma voor de inspecties heeft georganiseerd en de producten die het programma heeft opgeleverd (onderzoeksvraag 1). Daarnaast gaat het in op de bekendheid van en de tevredenheid over deze activiteiten en producten (onderzoeksvraag 2). Tot slot benoemt het de wensen voor na afloop van het programma.

Hoofdstuk 4 beschrijft het resultaat, dat wil zeggen: wat respondenten vinden van effectmetingen, welke kanttekeningen ze daarbij plaatsen en in hoeverre er sprake is van effectmetingen bij inspecties.

Tot slot geeft hoofdstuk 5 een antwoord op de hoofdvraag. Verder geeft het aan in welke mate het programma een rol heeft gespeeld bij het bereiken van het resultaat (onderzoeksvragen 2 en 3) en welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst, zowel met betrekking tot het werken met effectmetingen als met betrekking tot hoe de Inspectieraad in zijn algemeenheid inspecties tot betere prestaties kan bewegen (onderzoeksvragen 4 en 5).



## 2 PROGRAMMAORGANISATIE

### *Opzet en belangrijkste bevindingen*

Dit hoofdstuk beschrijft het doel van het programma, de programmaorganisatie en de samenwerking met andere programma's. De belangrijkste conclusie is dat de programmaorganisatie naar aanleiding van de tussenevaluatie het programmadoel heeft aangepast. Het doel is minder ambitieus gemaakt. De tweede conclusie is dat in de loop van het programma het coördinatorteam de uitvoering van het programma steeds meer naar zich toe heeft getrokken. De betrokkenheid van de werk- en klankbordgroep is afgenomen. Tot slot blijkt de verbinding met andere programma's van de Inspectieraad relatief smal. Aanzienlijke intensivering is de samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

### 2.1 Doel

Het doel van het meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht' luidde bij de start van het programma in 2009: 'Het uiteindelijke doel van het meerjarenprogramma is dat er over vier jaar sprake is van een geborgd systeem van effectmeting bij alle rijksinspecties. Zo'n systeem heeft de volgende kenmerken:

- Effectmeting is een integraal onderdeel van de toezichtscycli van de verschillende rijksinspecties.
- Binnen de verschillende rijksinspecties is binnen de gehele organisatie draagvlak voor effectmeting: van management tot inspecteur en medewerker.
- Effectmeting vindt binnen de verschillende inspecties plaats via een (wetenschappelijk) verantwoorde onderzoeksmethodologie.<sup>1</sup>

Uit de tussenevaluatie in 2010 bleek dat dit doel in de praktijk erg ambitieus was. Naar aanleiding van deze evaluatie is het doel daarom voor de periode vanaf 2011 geherformuleerd.<sup>2</sup> Vervolgens heeft het coördinatorteam het doel in november 2011 nog een keer aangescherpt. Het nieuwe doel werd: 'Per 1 januari 2013 is elke rijksinspectie zich bewust van de meerwaarde van

---

<sup>1</sup> Werkgroep Effectmeting (2008), Meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht'. 18 november 2008.

<sup>2</sup> Het nieuwe doel werd: 'Inspecties zijn zelf verantwoordelijk voor het aantonen van hun effectiviteit en het via effectmeting vormgeven ervan. Het is de taak van het meerjarenprogramma om in 2011 en 2012 de inspecties hierbij te stimuleren en te ondersteunen, door het opzetten en uitvoeren van activiteiten.' (Plan van aanpak van het meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht' binnen het nieuwe, meerjarige programma Inspectieraad 2011-2014. 23 februari 2011.

effectmeting. Daarbij zijn de rijksinspecties zelf verantwoordelijk voor het aantonen van hun effectiviteit en het via effectmeting vormgeven daarvan.<sup>3</sup>

Uit de interviews die we in het kader van deze eindevaluatie hebben gehouden komen enkele voor- en nadelen van het oude en nieuwe doel naar voren. Een voordeel van het eerste, ambitieuze doel was dat het mensen in beweging bracht. Het belangrijkste nadeel was dat het niet haalbaar bleek. Het nieuwe doel heeft als nadeel dat het 'vaag' is en niet SMART<sup>4</sup> is geformuleerd. Het voordeel van het nieuwe doel is volgens de programmacoördinatoren dat het flexibiliteit geeft bij de uitvoering van het programma. Enkele respondenten geven expliciet aan dat zij het betreuen dat de doelstelling is afgezwakt. De ambitie is daarmee volgens hen te laag komen te liggen.

De aanpassing van het doel heeft ertoe geleid dat niet precies duidelijk is wat het programma moet opleveren. Hierdoor kan in het kader van deze eindevaluatie ook niet precies worden bepaald of het doel is behaald. De programmaorganisatie 'Effecten van Toezicht' geeft hiermee op dit punt niet het goede voorbeeld als het gaat om het mogelijk maken van een effectmeting met betrekking tot het programma.

## 2.2 Organisatieopzet

De programmaorganisatie bestaat uit een werkgroep, een programmateam en een klankbordgroep. De eindverantwoordelijkheid voor het meerjarenprogramma ligt bij de portefeuillehouder in de Inspectieraad en de voorzitter van de werkgroep 'Effecten van Toezicht' (zie ook figuur 2.1).<sup>5</sup>

De **werkgroep** bestaat uit een voorzitter, vier programmacoördinatoren (zie hieronder) en vier andere leden. Allen zijn afkomstig uit organisaties die in de Inspectieraad vertegenwoordigd zijn. De taak van de werkgroep is de verdere ontwikkeling en de inhoudelijke uitvoering van het meerjarenprogramma. De frequentie van het overleg is ongeveer zes keer per jaar.

De voorzitter vormt samen met vier programmacoördinatoren (ongeveer 2 fte) het **programmateam**. Deze coördinatoren zijn vanuit verschillende inspecties om niet uitgeleend aan de portefeuillehouder in de Inspectieraad en de voorzitter van de werkgroep. De coördinatoren zijn samen met de andere vier leden van de werkgroep verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling en de

---

<sup>3</sup> Witbaard, R. (2011). Notitie Overleg Programmamanagers: Voortgangsbericht 2011/ Werkprogramma 2012 'Effecten van Toezicht'. 1 november 2011.

<sup>4</sup> Smart staat voor Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden. Indien een programmadoel aan deze vijf criteria voldoet, kan na afloop van een programma worden bepaald of het doel is behaald. Het doel is tenminste niet specifiek en niet meetbaar geformuleerd, waardoor het zeer lastig is om te bepalen of het doel uiteindelijk is behaald.

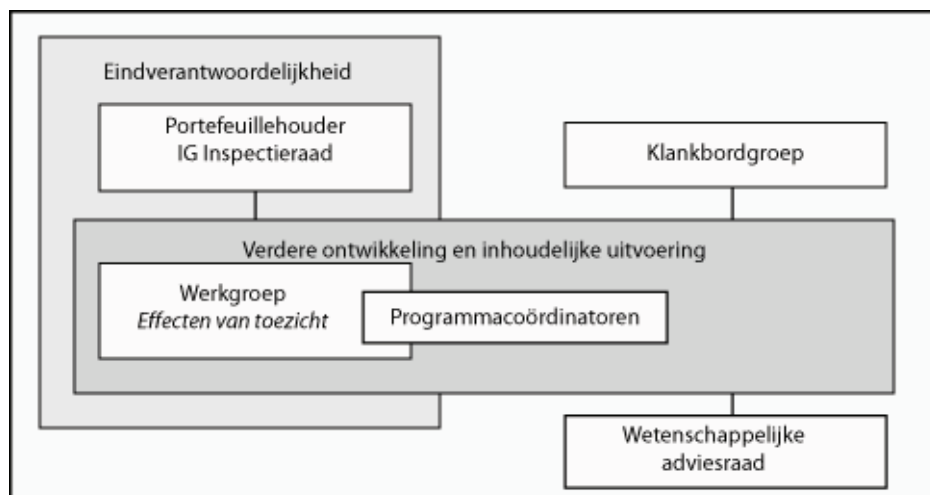
<sup>5</sup> Website Inspectieraad.

inhoudelijke uitvoering van de activiteiten van het meerjarenprogramma. Ze coördineren het programma en voeren wekelijks overleg.<sup>6</sup>

In de **klankbordgroep** zitten vertegenwoordigers van het merendeel van de rijksinspecties. De klankbordgroep heeft een adviesfunctie en heeft drie taken. Ten eerste gaat het om het kritisch volgen van de strategie, de nadere invulling en de uitvoering. Ten tweede gaat het om adviseren en geven van tips en ten derde om het vervullen van een ambassadeursfunctie voor effectmeting binnen de eigen inspectie. De groep overlegt ongeveer twee keer per jaar met de werkgroep.

Tot slot, enkele respondenten noemen ook de expertgroep als onderdeel van de programmaorganisatie. De expertgroep is echter formeel geen onderdeel van de programmaorganisatie, maar een van de activiteiten die het programma heeft georganiseerd. De expertgroep (of het expertnetwerk) is een kennisnetwerk op het gebied van effectmeting.

**Figuur 2.1 Organisatie meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht'**<sup>7</sup>



## 2.3 Tevredenheid over programmaorganisatie in de praktijk

Deze paragraaf beschrijft op basis van de interviews de tevredenheid over de programmaorganisatie en over de veranderingen daarin. In de loop van het programma zijn enkele beperkte veranderingen opgetreden in de frequentie van de overleggen. Verder is besloten om geen adviesraad in te stellen. Ook was er sprake van wisseling in de bezetting en werden uiteindelijk niet altijd alle vacatures vervuld.

<sup>6</sup> Conceptjaarverslag 2011/jaarplan 'Effecten van Toezicht' 2012.

<sup>7</sup> De Wetenschappelijke adviesraad is in de praktijk niet ingesteld (zie paragraaf 2.3).

De belangrijkste aanpassing die uit de interviews naar voren komt is dat de uitvoering van het programma in de loop van het programma in toenemende mate bij het coördinatorteam is komen te liggen. De werkgroep en klankbordgroep zijn steeds minder betrokken. Er lijkt vanuit het coördinatorteam in toenemende mate sprake te zijn geweest van 'zenden' en minder van samenwerking en interactie. Een belangrijk voordeel hiervan was dat het coördinatorteam kon doorpakken met de uitvoering van het programma, zoals met het opzetten en vervolgens uitvoeren van quickscans (zie hoofdstuk 3). Een nadeel hiervan was dat de werkgroep hierdoor minder kansen kreeg om input te geven, bijvoorbeeld met betrekking tot de opzet van de quickscan.

De werkgroep en klankbordgroep geven aan dat voor hen met name de laatste periode niet goed duidelijk was wat hun rol was en dat ze meer betrokken hadden willen worden. Met name met betrekking tot de werkgroep is het opvallend dat deze niet zelf een duidelijkere en invloedrijkere rol voor zichzelf heeft gecreëerd. In vergelijking met de taakomschrijving lijkt de werkgroep zich in de loop van het programma in toenemende mate passief te hebben opgesteld. Voor een klankbordgroep is het wellicht minder opmerkelijk, omdat de functie van een klankbordgroep in zijn algemeenheid niet is om actief een eigen rol te verwerven.

De leden van de klankbordgroep hadden, zoals eerder aangegeven, ook als taak het vervullen van een ambassadeursfunctie voor effectmeting binnen de eigen inspectie. In de praktijk bestonden er verschillen in de manier waarop deze rol werd ingevuld. De rol kon klein zijn als de betreffende inspectie reeds op andere manieren verbonden was met het programma, bijvoorbeeld door een vertegenwoordiging in het programmateam. Voor een van de leden van de klankbordgroep gold dat hij er binnen zijn inspectie hard aan heeft moeten trekken om uiteindelijk één effectmeting op poten te krijgen.

Tot slot volgen hier enkele opmerkingen over het aantal groepen waaruit de programmaorganisatie bestaat. In de praktijk is afgezien van de instelling van de wetenschappelijke adviesraad, gezien de verwachting dat een dergelijke raad in de praktijk weinig meerwaarde zou hebben. Geen van de respondenten geeft aan dat de wetenschappelijke raad is gemist. Meerdere respondenten geven aan dat het totaal aantal groepen waaruit de programmaorganisatie bestaat in de toekomst verder zou mogen worden verkleind. Deze respondenten stellen bijvoorbeeld voor om de werk- en klankbordgroep samen te voegen.

## 2.4 Verschillen en samenwerking met andere programma's

'Effecten van Toezicht' maakt samen met zeven andere programma's van de Inspectieraad deel uit van het overkoepelende programma 'Vernieuwing van Toezicht'.<sup>8</sup>

Waarin verschilt de opzet van de programmaorganisatie van 'Effecten van Toezicht' van die van de andere programma's? Volgens Bureau Inspectieraad onderscheidt 'Effecten van Toezicht' zich (1) doordat de programmacoördinatoren om niet zijn uitgeleend door de verschillende inspecties en (2) doordat er een relatief sterke lijn bestaat tussen de IG die het programmaonderwerp in portefeuille heeft en de programmaleider (voorzitter van de werkgroep). Een derde verschil is dat de programmaorganisatie is gevestigd in Utrecht, bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg, terwijl de andere programma-organisaties bij elkaar in Den Haag zitten. Volgens het programmateam had dit mogelijk als nadeel dat er minder feeling bestond met andere programma's. De medewerkers van andere programma's hebben volgens het programmateam mogelijk meer betrokkenheid met elkaars programma doordat zij elkaar in Den Haag dagelijks treffen. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, is onbekend.

In het plan van aanpak van het meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht' 2011-2014<sup>9</sup> wordt genoemd dat voor 2011 de samenwerking tussen de programma's 'Effecten van Toezicht' en 'Professionalisering' wordt voortgezet en waar mogelijk wordt uitgebreid. Uit de interviews komt echter het beeld naar voren dat deze samenwerking maar beperkt tot stand is gekomen. Sinds ongeveer een jaar bestaat er een programma-managersoverleg, dit lijkt voorsnog niet te hebben geleid tot verdere samenwerking.

Daarnaast wijzen veel respondenten op de samenwerking met het programma 'Gedrag en Handhaving' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Met name vanwege de bij het CCV aanwezige expertise is met hen samengewerkt bij het opstellen van een handreiking en bij de organisatie van congressen en workshops (zie hoofdstuk 3).

---

<sup>8</sup> Het programma 'Vernieuwing van Toezicht' bestaat op dit moment uit de volgende acht programma's: programma 'Communicatie'; programma 'e-Inspecties'; programma 'Professionalisering'; programma 'Effecten van Toezicht'; programma 'Internationalisering'; programma 'Systeemtoezicht'; programma 'Risicogestuurd Toezicht'; programma 'Dienstverlening'.

Tot najaar 2011 bestonden er overigens 'slechts' vier programma's: Effecten van Toezicht, E-inspecties, Communicatie en Professionalisering.

<sup>9</sup> Plan van aanpak van het meerjarenprogramma 'Effecten van Toezicht' binnen het nieuwe, meerjarige programma Inspectieraad 2011-2014 (februari 2011).



### 3 ACTIVITEITEN EN PRODUCTEN

Dit hoofdstuk benoemt de activiteiten die vanuit het meerjarenprogramma zijn georganiseerd en geeft aan wat respondenten daarover in de interviews hebben aangegeven.

De eerste conclusie is dat de programmaorganisatie de aanvankelijke indeling van activiteiten in de loop van het programma heeft losgelaten. Verder blijken de respondenten over het algemeen positief over de programma-activiteiten. Dit geldt met name voor de handreiking en de quickscan.

#### 3.1 Vier pijlers met activiteiten

Het meerjarenprogramma is opgebouwd aan de hand van vier pijlers. Deze pijlers zijn Kennis delen, Ondersteuning, Bewustwording en Onderzoek. Elke pijler omvat meerdere activiteiten (zie ook figuur 3.1). Per pijler benoemen we hieronder op hoofdlijnen de activiteiten die de programmaorganisatie sinds de tussenevaluatie heeft georganiseerd. De programma-activiteiten uit de periode 2009-2010 worden hier in beginsel niet herhaald.<sup>1</sup>

##### Kennis delen

1. **Expertnetwerk**, een intervisiegroep/kennisnetwerk met als doel het ontwikkelen van de expertise van de deelnemers op het gebied van effectmeting.<sup>2</sup>

In september 2011 en april 2012 is de vierde en de vijfde expertmeeting georganiseerd. Tijdens de vierde meeting liet onder meer een aantal inspecties zien op welke wijze zij invulling hebben gegeven aan hun eerste pilots effectmeting (zie activiteit 13). Bij de vijfde meeting vond onder andere een presentatie plaats door een lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarnaast werden de prijzen 'Effect meten loont!' uitgereikt.<sup>3</sup> De vierde meeting trok 35 en de vijfde 60 deelnemers.

---

<sup>1</sup> Het is onmogelijk in de interviews alle activiteiten te bespreken. De informatie in deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op een document dat we hebben opgesteld op basis van documentenstudie. We hebben dit document door de programmavoorzitter laten aanvullen en accorderen. Voor de overzichtelijkheid beschrijven we in dit rapport niet opnieuw wat per pijler in de eerste twee jaar van het programma aan activiteiten heeft plaatsgevonden. Die activiteiten zijn in de tussenevaluatie aan bod gekomen.

<sup>2</sup> Cursief vermelden we steeds de omschrijving van de activiteit die het programma zelf hanteert.

<sup>3</sup> In april 2012 is een prijs uitgereikt voor het beste innovatieve idee en een prijs voor het beste onderzoeksvoorstel. De prijs voor het beste onderzoeksvoorstel is gedeeld tussen twee voorstellen.

2. **Symposia op het gebied van effectmeting, om de deelnemende (medewerkers van) rijksinspecties impulsen te geven voor de implementatie van effectmeting.**

Zowel in 2011 als in 2012 is/wordt in samenwerking met het professionaliseringsprogramma Handhaving en Gedrag van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een symposium georganiseerd. Het symposium in 2011 besteedde aandacht aan nieuwe inzichten op het gebied van gedragsbeïnvloeding en effectmeting in het handhavings- en toezichtsveld. Tijdens dat symposium werd de film '100 procent' (zie activiteit 4) vertoond en werd de nieuwe handreiking (activiteit 3) uitgereikt. Het aantal deelnemers was ongeveer driehonderd. Het symposium 2012 zal plaatsvinden in november onder de titel 'E=mc<sup>2</sup>? Op zoek naar de ideale formule'. Het congres is bedoeld voor medewerkers bij handhavings- en toezichtorganisaties, wetenschappers en beleidsmedewerkers van departementen.

3. **In samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is een nieuwe *Handreiking Effectmeting* ontwikkeld als opvolger van Leidraad effectmeting uit 2005.<sup>4</sup>**

In samenwerking met het CCV is de nieuwe handleiding 'Effecten van toezicht en handhaving meten' ontwikkeld en uitgebracht. Volgens de programmaorganisatie is de handreiking in grote hoeveelheden over de toonbank gegaan.

4. **Een *educatieve film* over effecten van toezicht en het meten van die effecten.**

De programmaorganisatie heeft een tien minuten durende film '100 procent' laten maken. In de film vertelt een inspecteur waarom effectmeting belangrijk is. De film is in 2011 op het symposium vertoond en kan via de website van de Inspectieraad worden bekeken.

#### **Ondersteuning**

5. ***Consultatie in de vorm van inhoudelijke ondersteuning van de deelnemende rijksinspecties bij de implementatie van effectmeting.***

De programmaorganisatie verwijst voor activiteiten naar de pilots (zie activiteit 13).

6. **Een *digitale omgeving* gericht op het informeren, communiceren, discussiëren over en presenteren van kennis op het gebied van effectmeting.**

De website van het programma is geactualiseerd en er zijn digitale nieuwsbrieven verzonden. De gestarte LinkedIn-groep heeft niet geleid tot de beoogde discussies.

7. **Een *scholingsaanbod* met scholingen op maat op het gebied van effectmeting, afgestemd op de ervaringen en (kennis)behoeften van de deelnemende rijksinspecties.**

Vanaf 2012 verzorgt het programma in samenwerking met het CCV workshops Effectmeting voor projectleiders, inspecteurs en onderzoekers.

<sup>4</sup> Werkgroep Effectmeting IG Beraad. Leidraad effectmeting bij Inspecties. Den Haag: ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving. 2005.

Er is een basisworkshop en een verdiepingsworkshop en ten derde worden in company workshops op maat aangeboden. Het aantal inschrijvingen is hoger dan de programmaorganisatie had verwacht. Tot en met 22 oktober 2012 zijn ongeveer vijftien workshops gehouden en voor het resterende deel van 2012 staan ongeveer zes workshops ingepland.<sup>5</sup> De workshops worden in de regel gegeven door programma-coördinatoren.

### Bewustwording

8. **Interne bewustwording** gericht op het opstarten van een bewustwordingsproces bij managers, inspecteurs en medewerkers van deelnemende rijksinspecties, over het nut en de noodzaak van effectmeting in de toezichtspraktijk.

De programmaorganisatie noemt in dit verband de film (activiteit 4), de workshop (7) en de handreiking (3).

9. **Externe bewustwording** gericht op het opstarten van een bewustwordingsproces over de (on)mogelijkheden in de relatie die in de praktijk bestaat tussen beleid, toezicht en effecten van toezicht, bij de bewindslieden en leden van de Tweede Kamer, (beleids)medewerkers van de ministeries en de Algemene Rekenkamer.

Deze activiteit is uiteindelijk niet opgepakt.

10. **Scan inrichtingsfase inspecties, maatwerkeraanbod ondersteuning Effecten van Toezicht.**

De ontwikkeling van de quickscan is in het vierde kwartaal van 2011 gestart. De eerste quickscans zijn in februari 2012 van start gegaan. Inmiddels zijn vijf quickscans afgerond. Aan het einde van 2012 verwacht de programmaorganisatie bij alle inspecties, op één na, een quickscan te hebben uitgevoerd. De betreffende inspectie wil volgens het programmateam niet dat binnen de inspectie een quickscan wordt uitgevoerd.

### Onderzoek

11. Een **programmeringsstudie** gericht op het blootleggen van de werkzame mechanismen die ten grondslag liggen aan effectief toezicht, waarbij wordt gezocht naar zowel theoretische kennis als kennis uit (gedrags)wetenschappelijk onderzoek.

De programmeringstudie, die in de eerste twee jaar van het programma is uitgevoerd, is volgens de programmaorganisatie sindsdien vooral gebruikt door het CCV bij het uitzetten van onderzoek.<sup>6</sup> De studie is niet meer gebruikt door het programma 'Effecten van Toezicht'.

---

<sup>5</sup> In de interviews worden de workshops niet vaak ingebracht. We hebben daarom materiaal opgevraagd bij de programmaorganisatie over het aantal workshops dat is gegeven. Deze cijfers komen uit een Excelbestand van de programmaorganisatie, genaamd 'Overzicht workshops/maatwerk - V20121022'.

<sup>6</sup> Het is onbekend in hoeverre dit daadwerkelijk is gebeurd.

Overigens moet de programmeringsstudie niet worden verward met het opinieonderzoek Effecten van toezicht, dat in de zomer van 2010 is gehouden.<sup>7</sup>

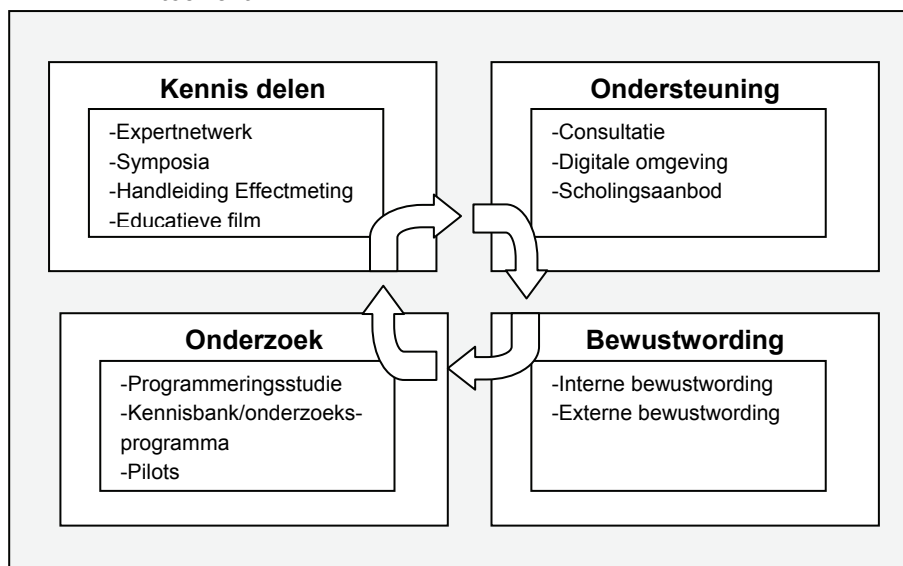
12. *Op basis van de resultaten van de programmeringsstudie wordt een **kennisbank** ingericht en een voorstel voor een onderzoeksprogramma opgesteld.*

Behalve de prijsuitreiking (zie activiteit 1) die nieuwe ingezonden onderzoeksvorstellen opleverde, zijn sinds de tussenevaluatie geen nieuwe activiteiten uitgevoerd.

13. ***Pilots** die zijn gericht op de implementatie van de Leidraad Effectmeting en zo op het opstarten van een structurele, continue effectmeting, die bijdraagt aan inzicht in de effectiviteit en aan de legitimering van het toezicht.*

Het programmateam geeft aan in 2012 bij enkele inspecties in de begeleidingscommissie van een pilot te hebben gezeten. Op basis van dit onderzoek is onbekend waaruit de pilots bij de verschillende inspecties precies bestonden en hoe de inspecties dit hebben gewaardeerd.

**Figuur 3.1**    **Pijlers en activiteiten van het Meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht'**



## 3.2    **Aanpassingen in de activiteiten**

De rol van het schema met de pijlers waarin per pijler bijpassende activiteiten worden aangegeven is volgens het coördinatorenteam in de loop van het programma veranderd. Ten eerste heeft volgens hen het schema met de pijlers de activiteiten in het begin van de programmaperiode sterk gestuurd, maar werd de link met de pijlers in de periode 2011-2012 steeds minder

<sup>7</sup> Klerks en Robben. "De inspecteur over de effecten van toezicht; een onderzoek onder de inspecteurs van twaalf rijksinspecties". In: *Tijdschrift voor Toezicht* 2012 (3), pp.19-30.

gelegd.<sup>8</sup> Ten tweede geeft het team aan dat bewustwording, aanvankelijk slechts één pijler, achteraf gezien eigenlijk de uitkomst van de uitvoering van alle vier de pijlers en activiteiten was. Dit sluit aan bij de aangepaste doelstelling van het programma.

Er hebben enkele wijzigingen plaatsgevonden in de activiteiten. Er zijn enkele activiteiten geschrapt en toegevoegd. Geschrapt zijn 'werkbezoeken en stages' (oorspronkelijk onder pijler Kennis delen) en externe bewustwording. Deze eerste activiteit is volgens de coördinatoren niet opgepakt omdat er volgens hen bij de Rijksinspecties geen prioriteit aan werd gegeven. Van het schrappen van de andere activiteit is de reden niet bekend. Toegevoegde activiteiten zijn de handleiding effectmeting, de workshop, de film en de quickscan. De eerste twee zijn ingedeeld bij de pijler kennis delen en de derde bij de pijler bewustwording. Bovendien staat inmiddels voor eind 2012 ook een eindmeeting<sup>9</sup> van het programma en de publicatie van een artikel op de agenda. Tot slot komt het voor dat uitgevoerde activiteiten op meerdere plekken in het pijlerschema worden opgevoerd.

### 3.3 Tevredenheid over activiteiten

In zijn algemeenheid zijn de respondenten positief over de programma-activiteiten. Een deel van de respondenten vindt de huidige aanpak van effectmeting door het programma te smal en onnodig wetenschappelijk. Anderzijds wordt soms aangegeven dat het wetenschappelijke gehalte een bijdrage heeft geleverd aan de professionalisering van effectmeting en dat hiermee een stevige basis is gelegd, waarop door een vervolgprogramma kan worden voortgebouwd. Meerdere respondenten zien bij een eventueel vervolgprogramma graag meer aandacht voor het helpen van organisaties, onder meer van het management, bij de inbedding van effectmeting in de organisatie.

De activiteiten die respondenten met name ter sprake brengen, zijn de handreiking en de quickscan. Men waardeert deze producten onder meer vanwege het praktische karakter.<sup>10</sup> De handreiking is een hulpmiddel voor inspecties om zelf effectmeting toe te passen. De handreiking wordt vaak genoemd maar het is onduidelijk in welke mate de inspecties ermee aan de slag zijn gegaan. De quickscan houdt individuele inspecties een spiegel voor en kijkt daarbij naar drie zaken. Ten eerste kijkt de quickscan naar de organisatie, de plek die het meten van effecten van toezicht en handhaving binnen de inspectieorganisatie inneemt. Ten tweede kijkt de quickscan naar het beleid, de manier waarop het meten van effecten van toezicht en

<sup>8</sup> Het schema laat zien dat een deel van de nieuwe activiteiten (handreiking en film) wel in het schema zijn opgenomen. De quickscan is niet in het schema opgenomen, maar elders wel ingedeeld bij de pijler bewustwording.

<sup>9</sup> Precieze invulling is ons niet bekend.

<sup>10</sup> Mogelijk worden deze ook relatief vaak genoemd doordat het recente activiteiten zijn.

handhaving terugkomt in het beleid van de inspectie. Ten derde kijkt de quickscan naar de uitvoering van effectmetingen. Inspecties krijgen van de programmaorganisatie op basis van de quickscan een rapport. Eén inspectie uit zich kritisch over de smalle opvatting van effectmeting die volgens deze inspectie door de uitvoerders van de quickscan wordt gehanteerd. Bepaalde vormen van onderzoek tellen hierin niet mee, terwijl ze volgens deze inspectie wel een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van het inzicht in de effectiviteit van de inspectie. Een voorbeeld van onderzoek dat niet wordt meegenomen, is evaluatie van het toezicht van de inspectie onder belanghebbenden.

Tot slot, andere activiteiten die worden genoemd, zijn onder meer de congressen en de programmeringstudie<sup>11</sup> die tijdens de eerste twee jaar van het programma werd uitgevoerd.

---

<sup>11</sup> WODC, ministerie van Justitie (2010). *'Toezicht en effectmeting. Het kán!'* Researchsynthese van onderzoek naar de effectiviteit van toezichtsinterventies. Januari 2010.

## 4 DE WAARDERING VAN EFFECTMETING

### *Opzet en belangrijkste bevindingen*

Het programma 'Effecten van Toezicht' heeft als doel dat per 1 januari 2013 elke rijksinspectie zich bewust is van de meerwaarde van effectmeting. Om inzicht te krijgen in hoeverre dit doel wordt behaald, geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag hoe respondenten bij de verschillende inspecties op dit moment aankijken tegen effectmeting. We geven antwoord op de vraag wat zij vinden van effectmeting en welke kanttekeningen zij erbij plaatsen. Tot slot kijken we naar de mate waarin effectmeting binnen inspecties wordt toegepast.

De conclusie is dat respondenten aangeven dat effectmeting waardevol kan zijn. Zij plaatsen er de kanttekeningen bij dat effectmeting lastig kan zijn en aan moet sluiten bij de praktijk; er moet voor gewaakt worden dat effectmeting te smal, modelmatig of wetenschappelijk wordt aangepakt. Tot slot geven respondenten aan dat effectmeting geen traditie is, noch een standaard onderdeel van het primaire proces.

### 4.1 Oordeel over effectmeting

Wat vinden de geïnterviewden van effectmeting? Bijna alle respondenten bij de inspecties geven aan dat effectmeting waardevol kan zijn. Men motiveert dit met name door aan te geven dat het waardevol is als managers en inspecteurs (meer) nadenken over welke resultaten het inspectiewerk beoogt en over welke effecten ermee zijn bereikt. Men wijst er hierbij op dat bij effecten niet alleen naar de output moet worden gekeken, zoals bijvoorbeeld naar het aantal opgelegde sancties. Het gaat wat respondenten betreft ook om de outcome van het werk van de inspectie, dat wil zeggen het effect dat een inspectieorganisatie heeft op dat onderdeel van de maatschappij waarop deze organisatie toezicht houdt, bijvoorbeeld de voedselveiligheid.

Verder geven respondenten aan dat effectmeting waardevol kan zijn omdat het kan bijdragen aan effectiever werken in tijden waarin minder financiële middelen beschikbaar zijn. Tot slot wordt effectmeting ook nuttig geacht voor het afleggen van verantwoording voor het inspectiewerk richting politiek en maatschappij.

Het valt op dat men het belang van effectmeting slechts soms motiveert met een verwijzing naar een geleerde les naar aanleiding van een of meer effectmetingen. De vraag of er door toepassing van effectmeting nu reeds sprake is van toegenomen effectiviteit van het inspectiewerk wordt zuinig positief of negatief beantwoord.

## 4.2 Kanttekeningen bij effectmeting

Respondenten plaatsen met name twee kanttekeningen bij effectmetingen. Ten eerste wijzen zij erop dat effectmeting lastig is. Het is volgens respondenten lastig om bij een effectmeting andere factoren dan de inspectieactiviteiten uit te sluiten. Of zoals een manager bij een van de inspecties zei: 'Je weet nooit zeker of een bepaald effect door de inspecties komt.'

De tweede kanttekening die respondenten bij effectmeting plaatsen is dat effectmeting te smal, modelmatig of wetenschappelijk kan worden opgevat. Effectmeting wordt volgens hen te weinig bekeken vanuit een praktisch kader met als centrale vraag: welk resultaat willen we als inspectie bereiken en in hoeverre hebben we dat bereikt? Ofwel: op welk effect gaan we als management sturen? En: welk resultaat heb ik als inspecteur voor ogen en welk resultaat heb ik vandaag bereikt?

Deze tweede kanttekening wordt door één inspectie ook expliciet gekoppeld aan de methodiek van de quickscan (eerder verwoord in paragraaf 3.3). Volgens deze respondent kan het werken met meerdere vormen van evaluatieonderzoek ook bijdragen aan een oplossing voor het methodologische probleem dat je niet helemaal kunt ontwarren welk effect waardoor wordt veroorzaakt.

## 4.3 Toepassing van effectmeting

De mate waarin men effectmeting waardeert zou ten dele ook af te lezen moeten zijn aan de mate waarin men effectmeting daadwerkelijk toepast. Dit leidt tot de vraag: in welke mate passen inspecties momenteel effectmetingen toe?

Ten eerste blijkt uit de interviews dat het denken in termen van effectmeting binnen inspecties nog geen gewoonte of traditie is. Men geeft wel aan dat effectmeting momenteel meer wordt toegepast dan in het verleden. Bovendien verwachten de meeste respondenten dat effectmetingen in de toekomst (nog) vaker zullen worden toegepast.

Ten tweede geven respondenten aan dat effectmeting vaak geen standaard onderdeel is van het primaire proces in de inspectieorganisatie. Een deel van hen stelt dat effectmeting ondersneeuwt in de dagelijkse praktijk.

Ten derde voegen respondenten toe dat voor het kiezen welke inspectieactiviteiten worden verricht, vaker de insteek van risicoanalyse (waar zijn de risico's het grootst?) dan van effectanalyse wordt gekozen.

Ten vierde valt op dat de mate waarin sprake is van effectmeting verschilt tussen inspecties en binnen inspecties. Soms lijkt de toepassing ervan beperkt

tot de onderzoeksafdeling. In andere gevallen bestaat er meer interactie tussen de (onderzoeks)afdeling die effectmeting toepast en het management en de buitendienst. De oorzaak van deze verschillen kan op basis van dit evaluatieonderzoek niet worden bepaald.<sup>1</sup> Uit de interviews komt naar voren dat één Inspecteur Generaal geen voorstander is van effectonderzoek.

Tot slot, op dit moment heeft de programmaorganisatie de quickscans van de situatie bij de verschillende inspecties nog niet afgerond. De programmaorganisatie verwacht eind 2012 bij alle rijksinspecties op één na een quickscan te hebben uitgevoerd. Op basis van de resultaten van die quickscans zal vervolgens een overall analyse gemaakt kunnen worden van de stand van zaken met betrekking tot effectmeting bij de verschillende inspecties. Daarmee zal, als in die overall analyse ook de feedback op de quickscans van de betreffende inspecties wordt meegenomen, een beter inzicht ontstaan in de mate waarin de inspecties op dit moment effectmetingen toepassen.

---

<sup>1</sup> Het aantal interviews is hiervoor te beperkt.



## 5 CONCLUSIES EN LESSEN

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies van de eindevaluatie en de lessen die eruit kunnen worden getrokken. We beschrijven onze conclusies aan de hand van de vraag: in hoeverre zijn inspecties zich bewust van de meerwaarde van effectmeting en welke rol heeft het programma hierbij gespeeld? Hiermee beantwoorden we de hoofdvraag van de evaluatie en leggen we een relatie met de rol van het programma.

De lessen die we op basis van de conclusies trekken, hebben ten eerste betrekking op hoe bij inspecties het bewustzijn van het nut van effectmeting verder kan worden vergroot. Ten tweede gaat het om lessen die betrekking hebben op de manier waarop de Inspectieraad in zijn algemeenheid, los van effectmetingen, de prestaties van inspecties kan verhogen.

### 5.1 Conclusies

#### *Bewustzijn van de meerwaarde van effectmeting*

Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat inspecties effectmeting waardevol vinden. Men geeft aan dat effectmeting meer dan in het verleden wordt toegepast en men verwacht een verdere toename in de toekomst. Inspecties waarderen effectmeting vooral omdat het volgens hen ertoe bijdraagt dat de inspectieorganisatie zich meer bezighoudt met welk resultaat men wil bereiken en met welk effect men heeft bereikt. Het gaat daarbij niet alleen om de output, maar ook om de outcome van het inspectiewerk. Verder wijst men op het belang van het vergroten van de effectiviteit in tijden waarin minder budget beschikbaar is. Tot slot vindt men effectmeting nuttig voor verantwoording van het inspectiewerk richting politiek en maatschappij.

Daarnaast geven inspecties aan dat effectmeting voor hen nog geen ingeslepen gewoonte is. Het is nog geen onderdeel van een primaire proces, men toont zich vooral op zoek naar een min of meer vaste manier waarop men van dit instrument gebruik wil gaan maken. Vanuit dat perspectief plaatsen zij er ook kanttekeningen bij. Men wijst op het probleem van de causaliteit, dat voortkomt uit het gegeven dat het lastig is om bij een effectmeting andere factoren dan de inspectieactiviteiten uit te sluiten. Tevens ziet men als risico dat effectmeting te smal, te modelmatig of te wetenschappelijk kan worden opgevat.

Tussen inspecties bestaan ook verschillen. Uit de interviews komt naar voren dat één Inspecteur Generaal vooral voorstander is van een praktische invulling en weinig heil ziet in de wetenschappelijke benadering. Verder blijken er verschillen te bestaan met betrekking tot de daadwerkelijke toepassing van effectmetingen. Op grond van dit onderzoek kunnen we niet aangeven hoe alle inspecties effectmetingen toepassen en wat precies de belangrijkste

verschillen zijn. Wel is duidelijk geworden dat er behalve verschillen in de mate waarin effectmetingen worden uitgevoerd ook verschillen bestaan in de mate waarin daarbij interactie bestaat met het management en met de buitendienst. Anders gezegd, er zijn verschillen in de mate waarin dit onderzoeksinstrument is ingebed in de organisatie. In dit verband is het belangrijk te noemen dat in de loop van het programma een 'quickscan' is ontwikkeld, waarmee in beeld wordt gebracht hoe individuele inspecties omgaan met effectmeting. Aan het einde van 2012 is dit proces naar verwachting afgerond.

#### *De rol van het programma*

Een belangrijke vraag is vervolgens wat de betekenis van dit programma is geweest bij het stimuleren van de bewustwording van het belang van effectmeting. Halverwege het programma heeft de programmaorganisatie de ambities met betrekking tot de eigen rol naar beneden bijgesteld door aanpassing van het programmadoel. Het oorspronkelijke doel van een geborgd systeem van effectmeting bij alle rijksinspecties is losgelaten. De vraag is nu: welke rol heeft het programma gespeeld bij de manier waarop inspecties op dit moment tegen effectmeting aankijken?

Het is uiteraard lastig precies te bepalen welke invloed een programma heeft gehad op het idee dat effectmeting waardevol is. Desondanks is de gedeelde opvatting van de respondenten in zijn algemeenheid, dat het programma heeft bijgedragen aan het op de agenda zetten en/of houden van effectmeting. Daarbij plaatsen zij wel de hiervoor genoemde kanttekeningen.

Binnen het meerjarenprogramma is een scala aan activiteiten ontwikkeld en aangeboden aan inspecties. De activiteiten zijn gestructureerd binnen vier pijlers (kennis delen, ondersteuning, bewustwording en onderzoek). Inspecties kregen de vrijheid om naar eigen inzicht meer of minder van deze activiteiten gebruik te maken.

Twee van deze activiteiten springen eruit in de zin dat zij door respondenten vaker worden genoemd dan de anderen: de handreiking en de quickscan. De *handreiking* is een hulpmiddel dat inspecties zelf kunnen gebruiken om met effectmeting aan de slag te gaan. Respondenten tonen zich enthousiast over het informatiegehalte, de leesbaarheid en bruikbaarheid van dit boekje. De *quickscan* biedt per inspectie een spiegel van hoe de inspectie met effectmeting omgaat. De quickscans worden uitgevoerd door leden van het programmateam. Zij stellen per inspectie een rapport op. Het komt weliswaar voor dat een inspectie zich niet kan vinden in aspecten van de quickscan, maar ook (of misschien zelfs juist) in dat geval lijkt de quickscan impact te hebben op de bewustwording van de waarde van effectmeting. De quickscan maakt in vergelijking met de meeste andere activiteiten van het programma een veel concretere koppeling tussen de theorie en praktijk door expliciet de situatie van *specifieke* inspecties te beschrijven. Inspecties worden op die manier indringend geconfronteerd met de vraag of en op welke wijze zij van

effectmetingen gebruik (willen gaan) maken en dat zet zaken in beweging. Het moge duidelijk zijn dat de daadwerkelijke impact van de quickscan op dit moment nog niet precies kan worden bepaald. Deze zal ook afhangen van of en zo ja, hoe de Inspectieraad, de inspecties en het eventuele vervolgprogramma een vervolg op de quickscan organiseren. Wel is duidelijk dat de quickscan zaken in beweging zet binnen de inspecties.

## 5.2 Lessen

De belangrijkste bevindingen laten zich als volgt samenvatten:

- de inspecties tonen zich positief over het toepassen van effectmeting bij hun werkzaamheden;
- in hun praktijk wordt de effectmeting nog maar beperkt gebruikt;
- het meerjarenprogramma heeft de inspecties gestimuleerd om verder te gaan op dit pad.

Een sterk punt van het programma is de combinatie van confrontatie (door middel van de quickscan) en facilitatie (Handreiking, workshops, enz.). Deze combinatie neemt de vrijblijvendheid weg, zet inspecties aan tot actie en faciliteert die ook.

Het eerste verbeterpunt heeft te maken met het gegeven dat er nogal verschillend blijkt te worden gedacht over wat kan gelden als verantwoord effectonderzoek. Dit risico kan worden tegengegaan door het instrumentarium, zoals dat in al haar diversiteit in de handreiking is uitgewerkt, verder nadrukkelijk onder de aandacht te (blijven) brengen van de inspecties, bijvoorbeeld in de vorm van de huidige workshops. Daarnaast kan van het belang zijn om de doorontwikkeling van het instrumentarium in nauw overleg met de praktijk uit te voeren. Zo kan worden bevorderd dat het toetsingskader op een breed draagvlak kan rekenen.

Een tweede verbeterpunt gaat over de inbedding van de effectmeting. Hoewel het programma zich richt op het stimuleren van effectmeting, is het uiteindelijke en achterliggende doel om te komen tot effectiever toezicht. Anders gezegd, niet het bepalen van effecten op zich staat centraal, veel belangrijker is dat inspecties de toezichtscyclus van voornemens en -realisatie naar een hoger niveau tillen. Dat kan door de relatie tussen effectmeting en het primaire proces verder te benadrukken. In deze uitwerking kan het kwaliteitsdenken over de beleidscyclus van Deming ('plan, do, check, act') een nuttig instrument zijn. Dit is een zaak waarin het middle management een aanzienlijke rol kan spelen; om die reden is het nuttig om deze groep te gaan betrekken bij de doorontwikkeling van het instrumentarium. Het lijkt zinvol om daarbij een open blik te hebben voor alle in de praktijk levende knelpunten op dit terrein en de blik niet op voorhand te beperken tot methodisch technische zaken.

Een aantal lessen schrijven wij onderstaand wat verder uit.

*Welke lessen kunnen worden getrokken voor het vergroten van het bewustzijn van het nut van effectmetingen binnen inspecties?*

*Ten eerste* kunnen producten van het programma die op dit moment een bijdrage leveren aan de toepassing van effectmeting en de inbedding daarvan in de organisatie ook na afloop van het programma worden benut. Het verdient aanbeveling om op basis van de uitkomsten van de quickscans een overall analyse te maken voor een overzicht van de stand van zaken bij de verschillende inspecties. Hierbij zou nadrukkelijk ook de kritiek op de quickscan moeten worden meegenomen, om de uitkomsten te nuanceren en indien gewenst de methodiek van de quickscan door te ontwikkelen. De overall analyse zou ook moeten leiden tot het verspreiden van best practices. Meerdere respondenten geven aan dat ze graag op de hoogte worden gehouden van best practices bij andere inspecties. Wat voor best practices men precies voor ogen heeft, zou relatief eenvoudig geïnterviewd kunnen worden. Voorbeelden zijn de methodologische aanpak van effectmeting (smal of juist breed) en de manier waarop inspecties effectmeting succesvol hebben ingebed in de organisatie buiten de onderzoeksafdeling. Welke manager of inspecteur heeft de effectiviteit van het inspectiewerk op organisatie of individueel niveau zien verbeteren?

*Ten tweede* lijkt het verstandig om na te gaan waar precies de knelpunten en uitwerkingsproblemen liggen bij het toepassen van effectmetingen en hoe deze op te lossen zijn. Hoe stuur je op het bereiken van gewenste effecten? Hoe beoordeel je indien gewenst managers en inspecteurs op hun bijdrage aan een outcomegerichte organisatie? Maar ook: hoe ga je als management bijvoorbeeld om met de mitsen en maren die over effectmeting te horen zijn? Als in een inspectie het idee leeft dat effectmeting te wetenschappelijk wordt opgepakt, zal het management zich daar op een of andere manier toe moeten verhouden. In dit verband is het waarschijnlijk dat verdere deskundigheidsontwikkeling aan de orde is. De ideevorming om te komen tot een Academie van Toezicht is daarvoor mogelijk relevant.

*Welke lessen kunnen worden getrokken over de manier waarop de Inspectieraad in zijn algemeenheid (ook op andere onderwerpen dan 'effectmeting') rijksinspecties tot betere prestaties kan brengen?*

De Inspectieraad is een samenwerkingsverband van rijksinspecties dat zich ten doel stelt bij te dragen aan de effectiviteit van het toezicht en daarbij zo min mogelijk toezichtlasten te veroorzaken. Op het niveau van inspecteur-generaal worden initiatieven ontwikkeld die voorzien in domeingerichte samenwerking, de ontwikkeling van instrumenten en methodieken en het uitdragen van gezamenlijke visies en standpunten. De raad en zijn voorzitter (één van de IG's) hebben geen formele bevoegdheden en moeten het dus hebben van natuurlijk gezag en de kracht van argumenten.

Tegen deze achtergrond is de vraag wat we kunnen leren van het meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht' over de manier waarop de Inspectieraad de individuele rijksinspecties tot betere prestaties kan bewegen. Veel programma's van de Inspectieraad bewegen zich in het spanningsveld tussen 'gezamenlijk besluit tot ontwikkelen' en 'individueel besluit tot toepassen'. In trefwoorden: een spanningsveld tussen vrijblijvendheid en concrete binding. Op basis van de evaluatie van het programma 'Effecten van toezicht' komen we tot de aanbeveling om tijdens de oriëntatie- en ontwerpfase van projecten en programma's expliciete en bondige antwoorden te formuleren op vragen als:

- Wat is ons probleem en waaruit komt dit voort?
- Wat is ons doel; wat willen we bereiken?
- Voor wie willen wij dit doel bereiken?

Een heldere formulering van antwoorden op dergelijke vragen borgt betrokkenheid bij en draagvlak voor bedoelde projecten en programma's.



## BIJLAGE

### Lijst van geïnterviewde managers en deelnemers aan groepsgesprekken

In deze bijlage is de volledige lijst weergegeven met geïnterviewde managers en de deelnemers aan de diverse groepsgesprekken. Van elke respondent of deelnemer aan een groepsgesprek is aangegeven voor welke inspectie zij werkzaam zijn en de functie die zij vervullen.

**Tabel B1 Respondenten interviews**

| Inspectie       | Naam                | Functie                                                                  | Interview-methode |
|-----------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Belastingdienst | Lisette van der Hel | Strategisch adviseur                                                     | Face to face      |
| Belastingdienst | Michel Voogt        | Teamleider                                                               | Telefonisch       |
| CCV             | Ralph Vossen        | Manager programma regie en handhaving                                    | Telefonisch       |
| IGZ             | Jeroen Geelhoed     | Hoofd afdeling Onderzoek & Innovatie                                     | Face to face      |
| SZW             | Ruud van Loenen     | Afdelingshoofd Onderzoek en Analyse                                      | Face to face      |
| IvhO            | Bert Bulder         | Directeur afdeling Kennis en lid MT                                      | Face to face      |
| NVWA            | Ineke Thien         | Hoofd afdeling bestuurlijke en juridische zaken                          | Telefonisch       |
| NVWA            | Koen Wienk          | Hoofd afdeling Toezicht-ontwikkeling Divisie Consument & Veiligheid NVWA | Telefonisch       |
| SodM            | Rob van Elsen       | Afdelingshoofd Engineering                                               | Telefonisch       |

**Tabel B2 Respondenten groepsgesprekken**

| Groepsgesprekken                       | Inspectie              | Naam                 | Functie                                           |
|----------------------------------------|------------------------|----------------------|---------------------------------------------------|
| <b>Programma-managers</b>              | Bureau Inspectieraad   | Jeroen Staal         | Opdrachtgever eindevaluatie                       |
|                                        | NVWA                   | Martien van Helvoort | Programmamanager Horizontaal- en systeem-toezicht |
|                                        | IL&T                   | Rob van Dorp         | Programmamanager E-Inspecties                     |
|                                        | Inspectieraad          | Liesbeth Oosterom    | Senior adviseur                                   |
|                                        | Inspectieraad          | Laurens Smits        | Programmamanager Internationalisering             |
|                                        | Inspectieraad          | Annette Lijdsman     | Programmamanager Communicatie                     |
|                                        | ISZW                   | Tom Poot             | Programma-manager Dienstverlening                 |
| <b>Werkgroep</b>                       | Belastingdienst        | Sjoerd Goslinga      | Senior onderzoeker                                |
|                                        | IvhO                   | Marian Hulshof       | Programma-manager R&D                             |
|                                        | Inspectieraad          | Petra van den Broek  | Programma-manager professionalisering             |
|                                        | Agentschap Telecom     | Ties Dammers         | Beleidsmedewerker                                 |
| <b>Klankbordgroep</b>                  | NVWA                   | Peter Dekker         | Senior adviseur                                   |
|                                        | IL&T                   | Bennie van Dijk      | Niet bekend                                       |
|                                        | IGZ                    | Corrie Ketelaars     | Senior inspecteur                                 |
| <b>Dagelijks Bestuur Inspectieraad</b> | Inspectie SZW          | Jan van den Bos      | Inspecteur-generaal                               |
|                                        | Veiligheid en Justitie | Gertjan Bos          | Hoofd inspectie                                   |
|                                        | Inspectieraad          | Jeroen Staal         | Algemeen secretaris en directeur                  |
| <b>Programma-coördinatoren</b>         | IGZ                    | Paul Robben          | Programma-manager EvT                             |
|                                        | IvhO                   | Mariëlle Klerks      | Programma-coördinator                             |
|                                        | SZW/IWI                | Ron Witbaard         | Programma-coördinator                             |
|                                        | NVWA                   | Wendy Verdonk        | Programma-coördinator                             |



**Regioplan Beleidsonderzoek**

**Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam**

**T 020 531 531 5**

**F 020 626 519 9**

**E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)**

**I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**